Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement : points saillants



Rapport de la
Commission de l'équité fiscale de l'Ontario



UNE FISCALITÉ ÉQUITABLE DANS UN MONDE EN PERPÉTUEL CHANGEMENT

Rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario

POINTS SAILLANTS

Publié par la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario

Imprimé au Canada par Kendall Printing Company Limited

ISBN 0-7778-1958-9

Imprimé sur papier recyclé

Données de catalogue avant publication (Canada)

Ontario. Commission de l'équité fiscale.
Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement : points saillants du rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario

Publ. aussi en anglais sous le titre : Fair Taxation in a changing world: highlights of the report of the Ontario Fair Tax Commission.
ISBN 0-7778-1958-9

1. Impôt–Ontario. I. Titre.

HJ2460.O5F3414 1993   336.2'009713   C94-964001-8

Ce document et le rapport complet en anglais peuvent être obtenus par l'intermédiaire de Publications Ontario :

Bibliothèque :
880, rue Bay, Toronto

Commandes postales :
50, rue Grosvenor
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Téléphone (416) 326-5320
Sans frais 1-800-668-9938

Ce document et le rapport sont également disponibles en anglais par l'intermédiare de Publications Ontario et l'University of Toronto Press :
téléphone : (416) 667-7791; sans frais : 1-800-565-9523.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

Nous n'aurions jamais pu préparer ce rapport sans la collaboration du grand nombre de gens qui ont écrit à la Commission, se sont présentés à nos audiences publiques, ont servi comme conseillers spéciaux, ont rédigé des rapports et ont pris le temps de participer aux consultations. Les bénévoles, dans l'ensemble de la province, qui ont mis organisé des ateliers et des forums au sein des collectivités; ceux et celles qui ont mis sur pied des forces fiscales dans le but de se réunir et de discuter de la réforme fiscale afin de pouvoir collaborer efficacement et d'une manière bien informée lors de nos audiences publiques.

Nous tenons à mentionner particulièrement ceux qui ont participé aux huit groupes de travail de la Commission et aux deux groupes de consultation technique. Par leur persistance et leur dur labeur, ils ont pu nous fournir une ressource extrêmement précieuse. Ces groupes ont permis de déclencher un débat public sur des questions fiscales au sein des collectivités dans lesquelles nous avons concentré nos efforts de consultations.

Nous sommes particulièrement reconnaissants à l'égard de ces bénévoles qui se sont impliqués dans le processus. Nous tenons aussi à mentionner la participation des membres de la fonction publique de l'Ontario qui nous ont permis de partager leurs précieuses connaissances et ont consacré beaucoup de leur temps au processus.

Les fonctionnaires du ministère des Finances, du ministère des Affaires municipales, du ministère de l'Éducation et de la formation et du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation, ont travaillé étroitement avec nous, aussi bien au secrétariat lui-même que dans les diverses collectivités de la province, lors de notre programme de consultations publiques. Leur participation a fait partie intégrante de nos travaux.

Nous tenons aussi à exprimer notre sincère appréciation à tous les membres de notre bureau qui ont fourni le soutien, les renseignements et les ressources aux groupes de travail et à la Commission elle-même. Nous voulons remercier en particulier Hugh Mackenzie, notre directeur administratif, dont la perspicacité et les qualités de chef ont influencé nos travaux et ont apporté une contribution inestimable au bon fonctionnement de la Commission. Nous sommes aussi très reconnaissants à Bob Cooke, notre directeur de l'administration; à Barbara Ostroff, qui a dirigé le programme de consultation publique; et à notre directrice des communications, Dianna Rienstra.

Sous la direction de notre directeur de la recherche Allan Maslove, les consultants qui ont contribué à notre programme de recherche laissent un précieux legs constitué d'études, de données et de renseignements divers qui contribueront au processus de la politique fiscale bien au-delà de cette Commission.

Nous tenons également à exprimer notre gratitude au ministre des Finances, Floyd Laughren, pour sa conviction sur la nécessité d'entreprendre une étude de l'équité du système fiscal de l'Ontario. Nous tenons à le féliciter particulièrement pour avoir demandé que l'équité fiscale soit discutée en impliquant les gens qu'elle affecte le plus.

Certains des commissaires ont tenu à exprimer leur désaccord au sujet de certaines recommandations ou ont présenté des commentaires personnels à leurs sujets. Ceux-ci sont reproduits dans le rapport complet.

Finalement, je tiens personnellement à remercier tous les commissaires de leur dur labeur et de leur dévouement.

Monica Townson
Présidente
Le 1er décembre 1993

La Commission

Monica Townson ❖
Présidente
Monica Townson est consultante en économie et journaliste financière, à Toronto. Elle se spécialise dans les finances personnelles.

Neil Brooks ❖
Vice-président
Neil Brooks est professeur de droit à Osgoode Hall, Université York. Il se spécialise dans la législation et les politiques fiscales.

Robert Couzin ❖
Vice-président
Robert Couzin est un ancien associé principal de la maison d'avocats Stikeman, Elliott de Toronto, il dirige actuellement son bureau affilié à Paris.

Jayne Berman ●
Commissaire
Jayne Berman est fondatrice et présidente de The Golden Plug Limited, Toronto, une entreprise qui accorde des crédits-bails pour les appareils électroniques domestiques, les appareils ménagers et l'ameublement.

W.R.C. (William) Blundell ★ ●
Commissaire
William Blundell a été président du Conseil d'administration et chef de la direction de General Electric Canada, Toronto, jusqu'à ce qu'il ait pris récemment sa retraite.

Susan Giampietri ★
Commissaire
Susan Giampietri est vice-présidente de l'Alliance de la fonction publique du Canada et vice-présidente du Congrès du travail du Canada, Ottawa.

Brigitte Kitchen ❖ ●
Commissaire
Brigitte Kitchen est professeure adjointe au School of Social Work à l'université de York et elle enseigne la politique sociale.

Gérard Lafrenière ★
Commissaire
Gérard Lafrenière est directeur, région du nord-est, pour Contact Nord, Sudbury, un réseau d'éducation à distance.

Fiona Nelson ★
Commissaire
Fiona Nelson est administratrice de longue date au Conseil de l'éducation de Toronto.

Satya Poddar ❖
Commissaire
Satya Poddar est une associée spécialisée dans le domaine fiscal chez Ernst & Young, Toronto.

❖ Sous-comité de recherche
★ Sous-comité de consultation
● Sous-comité des Groupes de travail

POINTS SAILLANTS DE NOS RECOMMANDATIONS

Réforme du financement de l'éducation pour l'équité des étudiants et des contribuables

La Commission recommande un nouveau système de financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario à partir de quatre points clés :

- Fournir un financement provincial complet de l'éducation selon une norme qui permettrait de répondre aux objectifs de l'Ontario concernant l'éducation élémentaire et secondaire.
- Remplacer les 3,5 milliards $ perçus à partir des impôts fonciers résidentiels comme source de financement principale pour l'éducation, conformément à la norme provinciale par un financement tiré du Trésor provincial, et principalement de l'impôt sur le revenu des particuliers.
- Remplacer l'impôt foncier non résidentiel local pour l'éducation par un impôt foncier commercial et industriel provincial, perçu à un taux uniforme dans l'ensemble de l'Ontario.
- Prévoir une perception locale sur la propriété résidentielle, à la discrétion des conseils scolaires, qui serait limitée à 10 pour cent du financement provincial de chaque conseil, afin de défrayer les coûts des services locaux au-delà de la norme provinciale.

Changements aux impôts fédéraux/provinciaux pour un système fiscal plus progressif et plus efficace

- Introduire un impôt national sur le transfert de la richesse.
- Éliminer les dépenses fiscales pour les gains en capital et le revenu de dividendes.
- Négocier un nouvel accord fédéral/provincial pour l'impôt sur le revenu qui permettrait à l'Ontario de contrôler le barème de taux, le système de crédit d'impôt et la distribution des politiques sociales et économiques dans l'ensemble du système de l'impôt sur le revenu des particuliers.
- Mettre sur pied une taxe de ventes nationale sur un modèle identique à la TPS.
- Fournir une meilleure harmonisation nationale de l'imposition des sociétés, en imposant des limites sur les taux provinciaux et en éliminant les préférences fiscales au niveau provincial.

Un nouveau système de crédit d'impôt pour améliorer les prestations fiscales en faveur des pauvres

- Remplacer les crédits provinciaux actuels pour la taxe de ventes, les personnes âgées et les impôts fonciers et le programme de réduction d'impôt de l'Ontario par des prestations remboursables pour adultes et enfants, calculées en fonction du revenu.

- Ramener le crédit d'impôt pour enfant dans le programme de prestations pour enfant du provincial si la structure des réformes d'aide sociale est changée comme le propose le gouvernement provincial.

Utilisation accrue de la fiscalité pour l'environnement

- Augmenter l'utilisation de la fiscalité comme méthode pour résoudre les problèmes environnementaux.

- Élargir l'impôt actuel pour la conservation du carburant et ajuster les taux de façon à encourager l'achat de véhicules à faible consommation.

- Introduire des impôts environnementaux sur les émissions de dioxyde de carbone et de substances qui affectent la couche d'ozone.

- Réformer les impôts sur l'utilisation des routes et des carburants.

- Introduire des taxes et consignes sur les contenants d'aliments et de breuvages.

Changements restreints à l'imposition des sociétés

- Créer un impôt sur la marge brute d'autofinancement pour les mines afin de pouvoir imposer la valeur fondamentale des ressources minières de l'Ontario.

- Maintenir les niveaux généraux actuels d'impôt sur le revenu des corporations.

- Éliminer le taux préférentiel dans l'impôt sur le revenu des corporations pour la fabrication et le traitement.

- Éliminer le taux préférentiel de l'impôt-santé sur les employeurs pour les paies inférieures à 400 000 $.

- Introduire des nouvelles exigences de divulgation et de compte rendus pour les dépenses dans le cadre de l'impôt sur les corporations; éliminer les dépenses fiscales de l'impôt sur les corporations qui n'existent qu'en Ontario; et résoudre le problème des sociétés rentables qui ne paient pas d'impôt, en plaçant des restrictions sur les dépenses fiscales plutôt que par l'entremise d'un impôt minimum sur les sociétés.

Réforme du financement municipal

- Abandonner la valeur marchande comme la base de réforme d'évaluation; baser l'évaluation de la propriété foncière sur la valeur unitaire (caractéristiques physiques pondérées de façon à tenir compte de la valeur dans l'utilisation courante telle qu'elle est indiquée par la valeur locative), et baser l'évaluation non résidentielle sur la valeur locative.

- Repenser le système de financement local de façon à donner aux municipalités un droit restreint d'établir indépendamment des taux d'imposition sur les propriétés résidentielles et non résidentielles.

- Éliminer toutes les exemptions du secteur privé concernant l'impôt foncier local, en se basant sur les principes que ces exemptions aux paiements des services locaux devraient être strictement restreintes; exiger le paiement complet à la place d'impôts locaux par la province pour les propriétés provinciales et pour les propriétés exemptées par la législation provinciale.

- Réduire les subventions provinciales pour les services strictement locaux.

- Réviser la méthode de partage des coûts municipaux du palier supérieur (comté, régional, de district et métropolitain) entre les municipalités du palier inférieur (local).

- Éliminer les frais d'aménagement d'éducation pour le financement des infrastructures.

- Augmenter l'utilisation des redevances des usagers pour les services environnementaux.

Un processus de politique fiscale plus équitable et plus ouvert

- Créer une méthode ouverte de consultation prébudgétaire accompagnée d'une divulgation complète des participants et des différents points de vue.

- Restreindre l'application de la pratique du secret dans le budget pour permettre un accès plus vaste à l'élaboration des politiques au sein du gouvernement et à l'extérieur de celui-ci; assujettir un plus grand nombre de décisions budgétaires au même degré de secret que les décisions normales du Conseil des ministres.

- Revoir les dépenses fiscales exactement de la même manière que pour les dépenses directes correspondantes.

- Restreindre l'attribution des recettes fiscales à des domaines précis et bien définis.

Voir Annexe A pour une liste complète de nos recommandations.

QUE VEUT DIRE L'ÉQUITÉ?

Dans la documentation portant sur les finances publiques, l'équité fiscale a une signification bien précise, puisqu'elle se réfère à la distribution du fardeau des impôts entre les individus. Pour le public, l'équité fiscale est un concept multidimensionnel qui s'exprime de différentes façons dans le système fiscal et dans les discussions de politique fiscale. L'équité fiscale englobe tout l'ensemble des impôts, la valeur perçue des services financés à partir des dollars d'impôt, la distribution équitable du fardeau fiscal basée sur la capacité contributive des individus, le lien approprié pour l'individu entre un impôt et les services qu'il sert à payer et l'accessibilité au processus de politique fiscale.

L'équité et le niveau d'imposition

De nombreuses personnes ont l'impression que le facteur le plus injuste au sujet des impôts, c'est qu'ils sont trop élevés. Au cours de nos audiences publiques, de nombreuses personnes ont exprimé le point de vue «qu'un impôt équitable n'existait pas» et ils ont critiqué ironiquement le nom même de la Commission. Ce point de vue concernant le système fiscal est dû en partie aux circonstances de contraintes économiques auxquelles les individus comme les gouvernements doivent faire face en ce début de la décennie de 1990. La récession économique en Ontario est réelle et elle atteint tout le monde. Lorsque le chèque de paie est réduit, le montant déduit pour les impôts est encore plus visible et beaucoup s'inquiètent de la façon dont cet argent est dépensé par les gouvernements.

Comme nous avons pu l'observer au cours des débats publics sur les questions fiscales, ce point de vue est favorisé aussi par la tendance que les gens ont de séparer les impôts des services publics qu'ils servent à payer. Les images des médias comme celle qui consiste à calculer «la journée de libération de l'impôt» contribuent à nous donner l'impression que les impôts que nous payons n'ont rien à voir avec les avantages que nous procurent les services publics tels que la santé ou l'éducation ou les routes.

«Quatre-vingt-dix pour cent des conversations en ville, chez le barbier et à l'école, portent sur les dépenses.»
~ Participant aux audiences, Timmins

Nous avons découvert que les gens seraient prêts à payer des impôts plus élevés si, à leur tour, ils recevaient des services publics qui contribueraient mieux à leur qualité de vie. Ils s'opposent par contre à tout prix à des impôts plus élevés s'ils ont l'impression que l'argent est gâché. En fait, les gens sont persuadés qu'aucun impôt ne peut être considéré comme équitable si l'argent qu'il permet de percevoir est gaspillé. Ce genre de préoccupation a incité de nombreux participants à nos audiences à proposer que l'on se serve beaucoup plus de mesures comme des redevances précises qui seraient reliées à l'utilisation de certains services publics, et particulièrement dans les questions concernant l'environnement, et l'attribution des recettes perçues à partir de certains impôts pour servir des services publics bien identifiés.

Bien que le niveau de l'imposition et le caractère des services payés par les impôts ne

fassent pas partie du mandat de la Commission de l'équité fiscale, nous croyons qu'une meilleure compréhension de la relation qu'il y a entre les impôts et les services publics est essentielle à l'élaboration d'un débat constructif sur les questions d'équité fiscale.

La déclaration du juge de la Cour Suprême des États-Unis Oliver Wendell Holmes, «Les impôts sont le prix que nous payons pour une société civilisée», souligne bien l'importance de maintenir le lien entre les impôts et les services lors des débats publics sur l'équité fiscale et de souligner la relation qu'il y a entre les impôts que nous payons et le genre de société que nous voulons avoir. La dimension du secteur public dans notre pays place le Canada dans la moyenne des pays de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques) – en dessous des pays qui fournissent une très vaste gamme de services publics et des programmes de sécurité du revenu complets mais bien au-dessus d'un certain nombre de pays, y compris les États-Unis, où la gamme des services publics est beaucoup plus étroite et où les systèmes de sécurité du revenu sont beaucoup plus restreints.

Toutefois, pour la plupart des Canadiens, les États-Unis constituent le point de comparaison le plus souvent utilisé pour les impôts et les services publics. Comme on peut le voir dans le rôle du secteur public au Canada, par rapport à celui des États-Unis, les Canadiens et les Américains ont choisi différentes sortes de «sociétés civilisées» dans lesquelles le secteur public joue un rôle beaucoup plus important au Canada qu'il ne le fait aux États-Unis. En 1989, le secteur public représentait environ 44 pour cent du produit intérieur brut (PIB, ou la somme de tous les biens et services produits dans l'économie) au Canada par rapport à 36,4 pour cent aux États-Unis. Les Canadiens ont décidé collectivement d'obtenir par l'entremise du gouvernement une proportion beaucoup plus élevée de biens et de services que les Américains. Cette différence est due, en grande partie, à notre système de santé et à notre système d'éducation qui, tous deux, s'appuient beaucoup plus sur le secteur public que ce n'est le cas aux États-Unis. Elle est due aussi aux transferts à une certaine partie de la population par l'entremise de programmes publics qui sont beaucoup plus nombreux par rapport au PIB au Canada qu'aux États-Unis.

«Il est temps que les gens cessent de considérer les impôts comme une véritable saignée. En fait, les impôts constituent un moyen par lequel nous démontrons notre responsabilité envers les autres membres d'une société.» ~ Un participant à nos audiences, Toronto

Si le rôle du secteur public dans la santé, l'éducation et les transferts à la population au Canada était identique à celui des États-Unis, le secteur public canadien serait plus petit de 6,9 pour cent en tant que proportion du PIB qu'il ne l'est actuellement. Si, par contraste, le secteur public jouait le même rôle dans ces domaines aux États-Unis qu'il le fait au Canada, le secteur public aux États-Unis serait 7,4 pour cent plus important en proportion du PIB qu'il l'est actuellement. Prises dans leur ensemble, les différences en 1989 entre le Canada et les États-Unis dans les transferts à la population et le financement de la santé et de l'éducation constituaient plus de 90 pour cent de la différence dans la dimension relative du secteur public entre les deux pays.

Il serait tout à fait utopique de penser que nous pourrions avoir au Canada des impôts comparables à ceux des États-Unis et fournir en même temps des services publics plus nombreux. La conséquence est tout simplement que nos impôts doivent être plus élevés que ceux des juridictions qui ne fournissent pas ces services.

L'équité et le processus de politique fiscale

Nous avons découvert que les gens, en général, n'étaient pas prêts à accepter comme équitable un impôt qu'ils ne comprennent pas. Dans notre rapport, nous insistons sur la nécessité d'ouvrir le processus de politique fiscale, de façon à ce qu'il soit plus clair et mieux compris par les contribuables. Mais savoir ce que veut dire exactement les lois fiscales n'est pas suffisant si l'on veut réaliser un système fiscal équitable. L'équité dans la

fiscalité dépend aussi de la façon dont ces lois sont développées et de quelle manière elles sont administrées. Des renseignements faciles à obtenir et un débat ouvert sur les options politiques aideront les gens à mieux comprendre et à croire que les choix politiques sont équitables, même s'ils sont contre les choix qui ont été pris. La transparence du processus favorise «la découverte civique» (Reich 1988, 144) ou les connaissances du public, ce qui constitue en soi un aspect important de l'équité.

L'équité fiscale entre les individus

Il y a deux vastes cheminements qui permettent d'atteindre l'équité lors de l'imposition des individus : l'équité basée sur une certaine mesure de la capacité contributive des gens et l'équité basée sur les avantages que les gens tirent des services du gouvernement. Selon le cheminement basé sur la capacité contributive, un système fiscal équitable distribuera le fardeau net de l'imposition, conformément à la façon dont les individus ou les familles seront capables de payer. Le cheminement basé sur les avantages voit un impôt équitable comme étant un processus d'échange dans lequel les impôts sont payés, conformément aux avantages tirés des biens et des services fournis par le gouvernement.

Le principe de la capacité contributive

L'imposition basée sur la capacité contributive implique deux propositions concernant la division des fardeaux fiscaux au sein de la société : les gens qui sont placés dans des circonstances similaires devraient payer des montants d'impôt similaires; et les gens qui sont dans des circonstances économiques différentes devraient payer des montants d'impôt différents.

L'idée que des gens, dans des circonstances similaires, devraient payer des montants similaires d'impôt, fait partie intégrante de notre culture politique. Les gens se comparent à leurs voisins. Ils considèrent qu'il est injuste que quelqu'un dont le standard de vie est identique au leur puisse s'en tirer en payant moins d'impôt parce que leur mode de consommation est différent, parce que leur revenu attire un traitement fiscal différent, parce qu'ils ont plus de possibilités d'éviter de payer l'impôt ou parce qu'ils sont en mesure d'échapper à la détection de la fraude fiscale.

Cette proposition pleine de bon sens est connue en tant que principe d'équité horizontale – l'idée d'équité fiscale indique aussi que les contribuables ayant la même capacité contributive devraient payer le même impôt.

La seconde proposition selon laquelle les gens qui sont placés dans des circonstances économiques différentes devraient payer des montants d'impôt différents, représente l'équité verticale. Ce concept est beaucoup plus difficile à définir parce qu'il fait appel à un jugement quant à savoir comment devraient s'appliquer les différents montants d'impôt payés par les gens dans différentes circonstances économiques.

En portant ces jugements, il est utile de considérer des arguments fondamentaux en faveur de l'imposition qui varie selon les différences de capacité contributive. Ces arguments découlent des écrits des érudits sur la justice distributive ou la distribution des avantages et des fardeaux économiques dans la société (Arthur et Shaw 1978, 5).

La documentation sur la justice distributive soulève deux arguments en faveur d'une imposition qui varie selon la capacité contributive. L'une d'elle est basée sur la proposition selon laquelle l'objectif d'une société est de maximiser le bien-être de la société dans son ensemble. Ceci implique que tous les contribuables devraient faire un sacrifice égal en s'acquittant de leurs obligations fiscales. L'autre est basée sur la proposition selon laquelle une distribution équitable des ressources économiques dans la société serait plus égale que la distribution actuelle et suggère que le système fiscal a un rôle à jouer en allégeant cette injustice.

Pour comprendre le concept de sacrifice égal, il est nécessaire d'avoir une clarification de la signification du mot égal. On peut faire une distinction entre un sacrifice égal absolu, proportionnellement égal et marginalement égal. L'implication du sacrifice proportionnellement égal implique que les impôts devraient être proportionnels à la capacité contributive. Ceci peut être interprété comme un argument en faveur d'un soi-disant impôt uniforme – un

impôt sur le revenu qui s'appliquerait au même taux, quel que soit leur revenu.

Le point de vue général dans la documentation sur la justice distributive est basé, toutefois, sur l'idée selon laquelle, lorsque le revenu des gens augmente, la valeur qu'ils placent dans une unité supplémentaire de revenu baisse et que, en conséquence, le sacrifice relié au paiement d'un montant donné d'impôt baisse au fur et à mesure que le revenu augmente. Comme l'a déclaré un économiste, «un millionnaire se soucie moins du gain ou de la perte d'un dollar que moi, et moi moins qu'un pauvre» (Hare 1978, 125). L'implication de cette logique serait qu'une distribution uniforme du fardeau fiscal nécessite un sacrifice marginal égal de tous les contribuables et que ceci peut seulement être réalisé par une imposition qui augmenterait en proportion du revenu au fur et à mesure que le revenu augmente – c'est ce que l'on appelle l'imposition progressive.

Les arguments basés sur une distribution plus égale des ressources économiques dans la société, qui serait plus souhaitable, optent directement en faveur d'une imposition progressive, soit parce qu'il faut que les fardeaux fiscaux de ceux qui ont les revenus les plus bas soient allégés, soit parce qu'il faut une distribution plus égale en général. Une imposition qui augmente moins que proportionnellement au fur et à mesure que le revenu augmente ou imposition régressive, rend en fait la distribution du revenu moins égale. L'imposition proportionnelle n'a aucun effet sur la distribution du revenu. Seule une imposition progressive peut entraîner une distribution de revenu plus égale après impôt qu'elle ne l'était avant l'impôt.

Il existe deux fondements sur lesquels repose l'argument d'imposition progressive. Bien que ces arguments soient différents du point de vue conceptuel, il est toutefois impossible, dans le sens pratique, d'établir une distinction entre les éléments progressifs de la structure fiscale nécessaire pour l'équité fiscale et les éléments progressifs nécessaires pour que le système fiscal puisse fonctionner comme instrument de redistribution du revenu. Tout impôt progressif est en effet redistributif.

Dans les exercices de réforme fiscale réalisés au cours de la dernière décennie environ, les principes d'équité verticale que l'on retrouve dans l'imposition progressive ont été relégués à l'arrière-plan, alors que l'on a commencé à s'inquiéter des répercussions économiques des taux d'imposition élevés sur le comportement économique de certains individus à revenu élevé. Selon de tels arguments, il ne serait pas efficace du point de vue économique d'imposer des découragements sur ceux qui, dans notre société, ont les revenus les plus élevés. À la suite de ces réformes récentes, les taux d'imposition marginaux sur les individus dont les revenus sont les plus élevés, ont été réduits dans de nombreux pays. De plus, à des degrés variés, on a eu tendance à s'éloigner de la structure de taux progressifs, dans laquelle les taux sur le revenu supplémentaire augmentent, au fur et à mesure que le revenu augmente, en faveur d'une structure plus uniforme dans laquelle le taux sur le revenu supplémentaire est le même, quel que soit le niveau de revenu.

Nous sommes aussi d'accord qu'il est important de s'inquiéter de l'effet des taux d'imposition marginaux sur les contribuables dont les revenus sont les plus élevés, à l'intérieur d'un système progressif. Toutefois, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'un système fiscal équitable est un système basé principalement sur le principe de la capacité contributive et qu'un tel système devait être progressif. De plus, tout au long de notre processus de consultations publiques, nous avons découvert que la plupart des Ontariens croient à une imposition progressive. Bien qu'ils ne soient pas d'accord quant à savoir dans quelle mesure le système fiscal devrait être rendu plus progressif, les Ontariens croient que les gens devraient contribuer proportionnellement plus au soutien des services publics lorsque les ressources dont ils disposent augmentent.

Le principe des avantages

Au cours du débat portant sur le bien-fondé de l'utilisation des impôts fonciers locaux pour payer l'éducation, certains ont exprimé une opinion différente concernant la signification de l'équité fiscale. Le public a, en effet, indiqué que les services comme l'éducation élémentaire et

secondaire, qui sont en quelque sorte des droits au sein d'une société démocratique libérale devraient être financés à partir des impôts reliés à la capacité contributive. Les gens se sont opposés, en effet, à l'utilisation des impôts fonciers pour le financement de l'éducation, en indiquant que l'impôt foncier résidentiel n'était pas relié à la capacité contributive. Ce débat a soulevé la question de l'équité des impôts reliés aux avantages reçus par les contribuables à partir de certains services publics précis.

Le principe des avantages est considéré comme un moyen utile de répartir les coûts des services publics, mais seulement dans la mesure où ces coûts peuvent être divisibles entre les individus. En effet, l'impôt devient une sorte de redevance des usagers. Les impôts basés sur les avantages peuvent être reliés directement aux services; dans lesquels l'analogie avec les prix du marché serait la plus directe. Par exemple, les péages sur les autoroutes peuvent être déterminés sur la base de la distance parcourue; et les redevances des usagers peuvent être perçues pour les installations de loisirs telles que les piscines ou les terrains de golf municipaux; et des frais de scolarité peuvent être exigés aux étudiants qui s'inscrivent dans les institutions éducatives publiques. D'autres impôts basés sur les avantages risquent d'être moins reliés à des services publics en particulier. Il est possible alors de déterminer un impôt qui correspondrait approximativement aux avantages qui sont prélevés d'un certain nombre de biens et de services fournis par le gouvernement. L'impôt foncier peut être le meilleur exemple d'un tel impôt, dans la mesure où les services financés à partir de ces impôts sont reliés à l'utilisation ou à la possession de la propriété, qu'elle soit résidentielle ou non résidentielle à l'intérieur de la municipalité.

Toutefois, les types de services pour lesquels un impôt basé sur les avantages pourrait s'appliquer d'une façon équitable, ne correspondent pas à la plupart des services publics. Il y a au moins quatre catégories dans lesquelles l'on ne voudrait pas se servir d'impôts qui seraient déterminés uniquement selon le principe des avantages, et où cette règle serait difficilement applicable.

Tout d'abord, dans de nombreuses situations, les avantages accordés par les services publics ne peuvent pas être attribués à des individus ou groupes d'individus en particulier. Ces avantages sont d'une nature beaucoup plus générale et il n'existe pas de méthode fiable qui permette de répartir les avantages entre les individus. Ces situations comprennent, par exemple, les avantages que procurent les services de la Défense nationale, les programmes environnementaux à grande échelle et certains aspects des services de santé publics.

Deuxièmement, pour certains services gouvernementaux, il serait peut-être possible d'identifier les bénéficiaires directs, mais par contre, la société dans son ensemble peut bénéficier d'une partie de ces services. Ainsi, bien qu'en principe des impôts sur les avantages pourraient être perçus sur les principaux bénéficiaires, compte tenu de ces «débordements» sur la société dans son ensemble, il ne serait ni équitable ni efficace de demander aux bénéficiaires directs de supporter les coûts complets de ces services. Les exemples comprennent l'éducation et les transports en commun.

Troisièmement, certains programmes gouvernementaux sont entrepris spécifiquement dans le but d'une redistribution, et il est évident qu'il n'y aurait aucun avantage à demander que les bénéficiaires paient pour leurs propres prestations. Ce groupe comprend des programmes comme l'aide sociale, la Sécurité de la vieillesse et autres programmes de transfert.

Finalement, la société a décidé que certains services publics devraient être fournis aux individus en tant que droits et, en conséquence, aucune redevance directe ni aucun impôt sur les avantages ne devraient être perçus sur ces services. De tels impôts gêneraient l'accès à ces services et affecteraient le droit universel à leur consommation, spécialement dans le cas des individus et des familles à faible revenu. Il serait tout à fait inapproprié de financer des services essentiels de cette manière, même s'il était techniquement possible d'attribuer des avantages à des individus et de relier ces services à des impôts sur les avantages. Les exemples les plus importants de l'application de ce principe au Canada seraient le système de santé universel et l'éducation publique élémentaire et secondaire universelle.

À notre avis, bien que les impôts individuels basés sur le principe d'équité des avantages puissent être tout à fait appropriés dans certaines circonstances, le système fiscal, dans son ensemble, doit être équitable en ce sens que ceux qui ont la plus grande capacité de payer les impôts devraient contribuer plus largement au coût de la création des services gouvernementaux.

L'évaluation de l'équité fiscale en Ontario

Nos objectifs d'équité peuvent être décrits en trois volets. Les impôts devraient augmenter en proportion du revenu au fur et à mesure que le revenu augmente – ils devraient être progressifs. Les gens qui sont placés dans des circonstances économiques similaires devraient payer des montants d'impôt similaires. Et l'imposition des avantages devrait être restreinte aux services pour lesquels un lien direct est approprié entre l'impôt ou la redevance des usagers et l'utilisation du service par le contribuable.

Nous avons traité les sujets portant sur les différences d'impôts payés par des individus dans des circonstances économiques similaires dans le contexte de chaque impôt individuel. Les controverses se rapportant aux liens qu'il y a entre les impôts et les services sont soulevées aussi dans le cas d'impôts particuliers comme les impôts fonciers et les impôts sur l'environnement.

La relation entre les impôts et le revenu – la progressivité du système fiscal – est mentionnée durant nos discussions sur les impôts individuels et lorsque nous considérons l'équité du système fiscal dans son ensemble. Le système fiscal se compose d'un certain nombre d'impôts différents. Certains sont progressifs – ils augmentent en proportion du revenu au fur et à mesure que le revenu augmente. Certains sont régressifs – ils baissent en proportion du revenu alors que le revenu augmente. La progressivité du système fiscal dans son ensemble est influencée non seulement par la progressivité ou la régressivité de chacun des impôts dans le système, mais aussi par l'importance relative des impôts régressifs et progressifs dans l'ensemble du système fiscal.

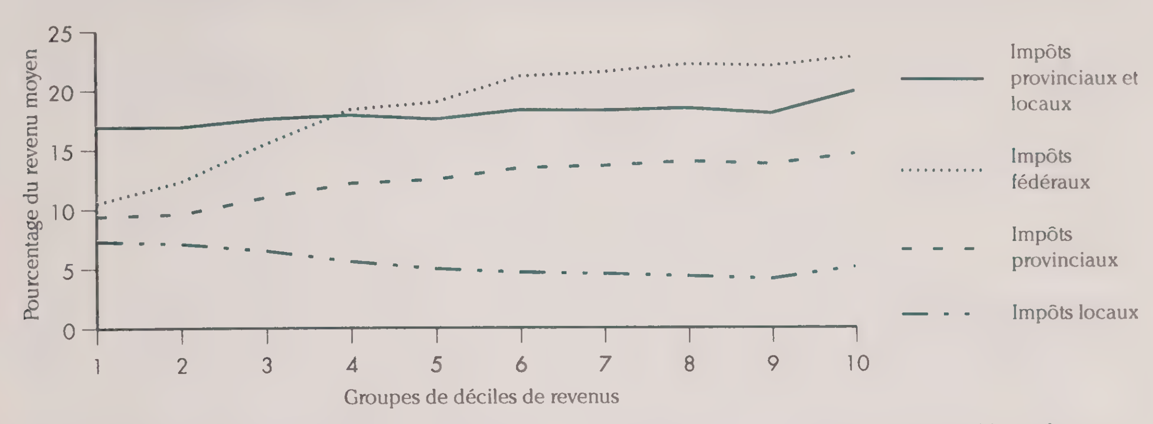
Une mesure de l'équité générale du système – une vérification d'équité – doit prendre en ligne de compte chacun de ces facteurs. Elle doit mesurer à la fois la relation entre les impôts et le revenu pour les impôts individuels et doit aussi mesurer l'effet combiné de tous les impôts à l'intérieur du système.

D'une façon officielle ou légale, les impôts sont perçus à la fois sur les gens et les institutions dans diverses capacités. Les sociétés, par exemple, paiement des impôts basés sur leurs bénéfices, sur les paies des employés, sur certains des biens qu'ils achètent et, dans certaines entreprises, aussi sur certains aspects de leurs opérations. Toutefois, si l'on veut savoir si un impôt en particulier ou un ensemble d'impôts est équitable, il est nécessaire d'examiner la responsabilité légale du paiement des impôts et d'établir qui paie en réalité ces impôts.

Dans l'analyse finale, tous les impôts sont payés par les individus et non pas par les institutions. Les sociétés, par exemple, n'existent que comme créations légales. Pour déterminer qui supporte réellement le fardeau des impôts perçus sur les sociétés, on doit examiner la situation des individus affectés par le fonctionnement de la société. Par exemple, les propriétaires (actionnaires) doivent payer l'impôt parce qu'ils reçoivent un rendement plus faible sur leurs investissements que cela ne serait le cas s'il n'y avait pas d'impôts. De la même manière, les acheteurs des produits de la société peuvent payer l'impôt en ce sens qu'ils paient des prix plus élevés que cela ne serait le cas autrement. Finalement, l'impôt peut entraîner des salaires et des avantages moins élevés pour les gens qui travaillent pour la société que ce ne serait le cas autrement, et dans ce sens, on peut dire que les employés paient aussi l'impôt. Lorsque nous parlons d'équité fiscale entre les individus, cette équité se réfère à la distribution finale des impôts après avoir tenu compte de la répercussion des impôts sur les institutions, les prix, les salaires et le rendement sur les investissements.

Nous avons mesuré la répercussion des impôts sur les Ontariens en exprimant le montant moyen de l'impôt payé en tant que pourcentage du revenu par groupes de déciles de revenus. Chaque groupe de déciles représente 10 pour

FIGURE 1
LES IMPÔTS EN TANT QUE POURCENTAGE DU REVENU MOYEN, ONTARIO, 1991



Source : Sheila Block et Richard Shillington, «L'incidence des impôts en Ontario en 1991», dans *Imposition et la distribution du revenu*, ed. Allan M. Maslove, Commission de l'équité fiscale, études de recherche (Toronto : University of Toronto Press, à venir).

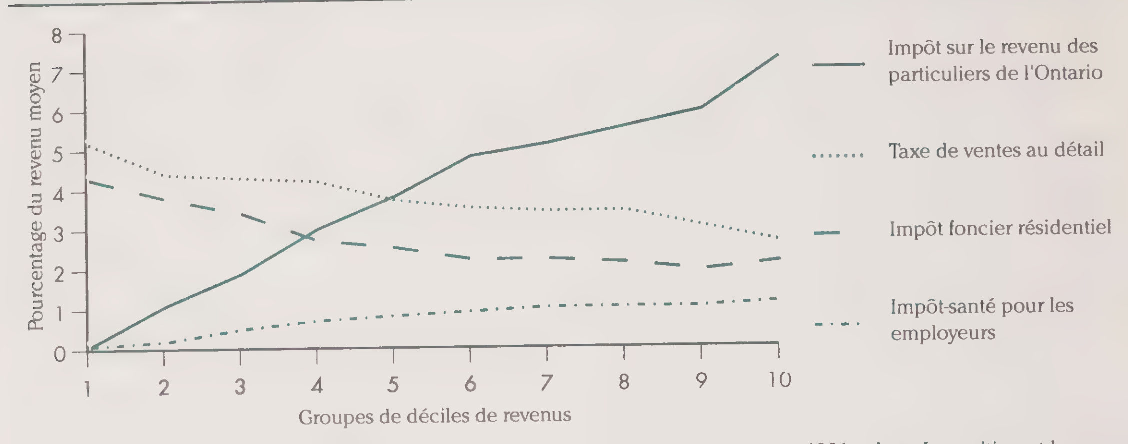
Remarque : Les paliers estimés pour les 10 groupes de déciles de venus en Ontario en 1993 sont :

1	Moins de 12 952 $	6	44 599 $ – 53 104 $
2	12 952 $ – 20 076 $	7	53 105 $ – 62 957 $
3	20 077 $ – 28 345 $	8	62 958 $ – 76 425 $
4	28 346 $ – 35 839 $	9	76 426 $ – 99 950 $
5	35 840 $ – 44 598 $	10	99 951 $ et plus.

cent des ménages de l'Ontario, en se basant sur le niveau de revenu. Par exemple, 1 décile comprend les 10 pour cent des ménages de l'Ontario ayant le revenu le plus bas et le décile 10 inclut 10 pour cent des ménages qui ont le revenu le plus élevé. (Les paliers de revenus reliés aux groupes de déciles aux figures 1 et 2 sont établies dans une remarque à la figure 1).

La figure 1 compare le montant moyen de l'impôt fédéral provincial et local payé par les ménages de l'Ontario en tant que pourcentage du revenu en 1991. Elle montre que les impôts perçus par le gouvernement fédéral étaient progressifs sur les huit premiers groupes de déciles – la proportion du revenu payé en impôts fédéraux augmentait légèrement alors que le revenu augmentait. Le taux d'impôt moyen augmentait d'environ 11 pour cent dans le premier groupe; à 22 pour cent dans le huitième groupe. Entre le huitième et le dixième groupe de déciles, le taux moyen d'imposition du fédéral fluctuait entre 22 et 23 pour cent. Les impôts perçus par le gouvernement de l'Ontario étaient aussi progressifs, mais seulement légèrement et seulement sur les premiers six groupes de déciles. Les impôts provinciaux comptaient pour environ 10 pour cent du revenu moyen dans le premier groupe de déciles, passant à environ 14 pour cent dans le sixième groupe de déciles. Toutefois, le montant moyen de l'impôt payé fluctuait entre 14 et 15 pour cent du septième au dixième groupe de déciles. Par contraste, par rapport aux impôts fédéraux et provinciaux, les impôts locaux étaient régressifs dans tous les groupes de déciles de revenus sauf le dernier – la proportion de revenu payé en impôts locaux tombe au fur et à mesure que le revenu augmente. En moyenne, les impôts locaux représentent environ 7 pour cent du revenu dans le premier groupe de déciles, pour tomber à environ 4 pour cent dans le neuvième groupe puis pour augmenter jusqu'à environ 5 pour cent dans le dixième groupe. En raison de l'interaction de la régressivité du système d'impôt local et de la légère progressivité du système d'impôt provincial, les systèmes d'imposition provinciaux et locaux combinés

FIGURE 2
IMPÔTS SÉLECTIONNÉS EN TANT QUE POURCENTAGE DU REVENU MOYEN, ONTARIO, 1991



Source : Sheila Block et Richard Shillington, «L'incidence des impôts en Ontario en 1991», dans *Imposition et la distribution du revenu*, ed. Allan M. Maslove, Commission de l'équité fiscale, études de recherche (Toronto : University of Toronto Press, à venir).

en 1991 étaient à peu près proportionnels au revenu sur les neuf premiers groupes de déciles, constituant entre 17 et 18 pour cent du revenu moyen dans chacun des groupes de déciles.

«L'ensemble des impôts en Ontario, qui comprennent les impôts perçus par le gouvernement provincial et par les gouvernements locaux, est constitué d'impôts à la fois progressifs et régressifs. La figure 2 montre les principaux impôts perçus sur les individus en Ontario et la proportion du revenu moyen qui constituait chacun des 10 groupes de déciles de revenus en 1991. L'impôt sur le revenu des particuliers de l'Ontario est le seul impôt dans l'ensemble qui soit progressif dans tous les groupes de déciles de revenus, constituant moins d'un cinquième de 1 pour cent du revenu moyen du décile de revenu le plus bas et 7 pour cent du plus élevé. Par contraste, la taxe de ventes au détail est régressive dans tous les déciles de revenus. En 1991, ceux qui se trouvaient dans le décile de revenus le plus bas dépensaient, en moyenne, juste un peu plus de 5 pour cent de leur revenu en TVD, alors que ceux qui étaient dans le décile le plus élevé dépensaient juste un peu moins de 3 pour cent. De la même manière, la proportion du revenu dépensé dans l'impôt foncier résidentiel baissait au fur et à mesure que le revenu augmentait de 4 pour cent dans le groupe de déciles de revenus le plus bas pour passer à 2 pour cent dans le plus élevé. L'impôt-santé des employeurs avait un mode légèrement progressif sur les premiers 40 pour cent de distribution de revenu, mais était essentiellement proportionnel au revenu au-dessus des six derniers groupes de déciles.

Ces résultats montrent que l'impact général des impôts en Ontario peut être rendu plus progressif en changeant l'ensemble des impôts pour se servir dans une proportion moindre des impôts régressifs tels que l'impôt foncier résidentiel et de se servir plus d'impôts progressifs tels que l'impôt sur le revenu des particuliers.

Il est important de placer cette analyse générale de l'incidence du système fiscal sous la bonne perspective. Cette analyse ne présente pas une image détaillée de la façon dont chaque impôt affecte les gens, et elle n'indique pas non plus des solutions de changements. Ces résultats présentent une image générale de l'impact total du système fiscal sur les gens qui ont des revenus différents en Ontario et ils fournissent certaines indications générales sur la façon dont l'ensemble des impôts pourrait être rendu plus progressif. Alors que nous développons et élaborons des recommandations précises pour des changements dans l'ensemble de notre rapport, nous nous servons de renseignements plus détaillés provenant d'autres sources.

Les contraintes sur la réforme fiscale en Ontario

Les efforts que nous avons déployés pour créer un système fiscal équitable sont soumis à un certain nombre de contraintes. Certaines de ces contraintes sont institutionnelles. Par exemple, l'Ontario est une juridiction sous-nationale dans un état fédéral. Ses pouvoirs d'imposition sont restreints dans une certaine mesure par la division des pouvoirs dans le cadre de la Constitution. Les pouvoirs d'imposition de l'Ontario sont limités aussi par les accords fédéraux-provinciaux et par les accords financiers qui permettent de réaliser une plus grande efficacité dans l'administration fiscale mais exigent par contre que la province cède certains de ses pouvoirs d'imposition au gouvernement fédéral.

Les autres contraintes sont de nature économique. Même sans tenir compte des relations complexes qu'il y a entre l'Ontario et les autres juridictions du Canada et celles des autres pays, la situation de notre propre économie exerce des limites sur les politiques qui pourraient favoriser l'équité fiscale.

Les impôts ne permettent pas uniquement de percevoir des recettes. Ils affectent aussi le comportement des individus et des sociétés. Parfois, l'impact des impôts sur le comportement peut être délibéré. Par exemple, lorsque l'imposition est utilisée comme complément aux règlements, elle peut être conçue pour influencer les choix des gens et des sociétés. D'autre part, lorsque le système fiscal est utilisé pour distribuer des subventions pour certaines sortes de dépenses privées, il cherche à influencer le niveau de dépenses dans certains domaines. L'imposition peut aussi influencer le comportement des gens d'une manière tout à fait imprévue. Elle affecte les choix entre la consommation et l'épargne, entre le travail et les loisirs, entre l'investissement dans de la machinerie et de l'équipement et l'investissement dans des gens. Les impôts affectent aussi les décisions qui sont prises concernant le lieu de résidence ou de travail et le choix d'investissements dans certaines activités d'affaires. Ces influences sont inévitables. Et, tant que ces avantages publics provenant des programmes financés par les impôts dépasseront les coûts de ces impôts ainsi que les coûts reliés à ces changements de comportement, ils resteront contrôlables dans une économie moderne. Par contre, ces influences ne peuvent pas être ignorées lorsque l'on détermine des politiques d'équité fiscale. Au minimum, ces influences devraient être prises en considération pour que, toutes choses pareilles, les politiques fiscales soient conçues de façon à réduire le plus possible les influences imprévues qu'elles peuvent avoir sur le comportement des individus et des sociétés.

Dans le contexte du rôle de l'Ontario au sein d'une économie internationale de plus en plus intégrée, les répercussions possibles des impôts et des taux d'imposition sur l'activité économique et sur la façon dont le gouvernement provincial est en mesure de percevoir des recettes sur cette activité économique sont encore plus clairement définies.

La mobilité de l'activité économique réelle

Les barrières à la mobilité des biens et services, du capital, et, dans une moindre mesure, des gens ont tendance à tomber. L'évolution des

accords commerciaux internationaux tels que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ainsi que les blocs de commerce régionaux établis dans le cadre de la Communauté européenne (CE), de l'Accord de libre échange Canada-É.-U (ALÉ), et de l'Accord de libre échange nord-américain (ALÉNA), a réduit d'une façon substantielle les limites imposées au mouvement des biens et des services par les frontières nationales.

Ces accords ont aussi renforcé la tendance en faveur d'une grande mobilité des capitaux internationaux. Bien que la main-d'oeuvre en général ne soit pas particulièrement mobile entre les pays, les individus qui appartiennent à certaines professions avec certaines spécialités sont devenus plus mobiles à la suite de l'internationalisation de l'activité économique.

Dans la mesure où le système fiscal influence ou donne l'impression aux gouvernements qu'il influence les décisions locales, les gouvernements auront tendance à réagir à la mobilité accrue de certains éléments clés de l'économie. Au minimum, les gouvernements pourraient être tentés d'éliminer leur système fiscal en tant que facteur négatif dans les décisions de déménagement, ou ils peuvent aller plus loin et utiliser des régimes fiscaux concessionnaires pour que leur système fiscal devienne un facteur positif dans les décisions de déménagement.

La menace de la mobilité de l'activité économique a deux types de répercussions sur la façon dont les gouvernements sont en mesure de percevoir de l'argent. Si les taux d'imposition sont réduits parce qu'autrement l'activité économique risque de déménager vers une autre juridiction où les taux sont moins élevés, l'effet sur les recettes du gouvernement sera direct et évident. Si l'activité économique réagit aux différences des taux d'imposition et si ces différences persistent, les recettes du gouvernement seront réduites alors que l'activité économique et l'assiette fiscale qui y sont reliées quitteront la juridiction. Les pertes de recettes dues à un tel déménagement risquent d'être beaucoup plus importantes que le montant d'impôt qui aurait été payé directement par la personne ou la société mobile, étant donné que les impôts payés par les fournisseurs et les employés seront aussi affectés.

Mobilité des assiettes fiscales

Même si l'activité économique ne déménage pas à la suite des différences d'imposition, le raffinement et l'intégration accrus des marchés financiers internationaux et des organismes industriels permettent beaucoup plus facilement aux contribuables d'organiser leurs activités afin de réduire leurs responsabilités fiscales générales. L'activité peut très bien ne pas déménager, mais l'assiette fiscale qui y est reliée peut le faire. Par exemple, les sociétés peuvent agencer leurs finances de façon à déclarer des bénéfices dans une juridiction différente de celle où elles sont situées.

Bien que la mobilité de l'assiette fiscale à elle seule ne constitue pas un problème aussi sérieux pour l'économie ou pour le système fiscal que la mobilité de l'activité économique qui est à la base de l'assiette fiscale, cette situation est beaucoup plus difficile à surveiller et encore moins à influencer ou à contrôler.

«Le capital se déplace aussi facilement qu'un meuble.»
~ Chambre de commerce de London, Audience de London

La répercussion d'une telle situation sur les recettes fiscales variera d'une assiette fiscale à une autre. La consommation tente à être mobile uniquement dans les collectivités situées à proximité de la frontière où il est possible de vivre dans une juridiction et d'acheter des biens de consommation dans l'autre. Le revenu de l'emploi — l'assiette pour les charges sociales – est aussi une assiette fiscale relativement immobile. Par contre, l'assiette de l'impôt sur les corporations peut être extrêmement mobile. En effet, les corporations transnationales peuvent manipuler facilement les prix facturés lors des transactions internes à la société (prix de transfert) et organiser un financement international de façon à réduire la responsabilité fiscale de l'entreprise. Le revenu personnel provenant du capital et de la richesse peut être aussi mobile que le revenu des sociétés et du capital, grâce à l'utilisation de dispositions financières similaires qui permettent d'éviter l'impôt. De telles dispositions sont utiles seulement aux individus qui ont de grandes fortunes ou tirent des revenus importants du capital.

Pour les assiettes fiscales extrêmement mobiles, la réalité est que les taux d'imposition

de l'Ontario ne peuvent pas être très différents de ceux des juridictions vers lesquelles l'assiette fiscale risque de se déplacer facilement. Ceci empêche l'Ontario de percevoir des recettes plus importantes à partir de certaines assiettes fiscales comme l'impôt sur les corporations et la richesse personnelle chez les très fortunés, que ces mêmes assiettes en Europe, au Japon et, principalement aux États-Unis.

Dans la mesure où la dimension du secteur public de l'Ontario dépasse celle de certaines autres juridictions, cette différence est acceptable seulement sur la base des différences dans les niveaux d'imposition sur des assiettes fiscales relativement immobiles – les impôts sur le revenu des particuliers, les impôts fonciers, les taxes de ventes, les charges sociales et, dans une moindre mesure, la richesse, ainsi que sur les impôts sur les avantages ou les redevances des usagers. Bien que, en général, les préoccupations concernant la mobilité de l'assiette fiscale soient moins impérieuses pour ces assiettes fiscales qu'elles ne le sont pour le revenu des corporations et le capital, il est nécessaire de porter une attention spéciale au concept des impôts sur le revenu et des impôts sur la richesse en tenant compte de la possibilité du mouvement vers une autre juridiction du capital et du revenu provenant du capital en tant que technique d'évitement fiscal. Pour les individus à revenu très élevé et les individus très fortunés, les incitations peuvent être suffisantes pour justifier le coût plus élevé d'organiser spécialement leurs finances personnelles pour réduire la responsabilité fiscale. Ces encouragements à la réduction de l'impôt seraient évidemment beaucoup plus forts si les impôts de l'Ontario étaient beaucoup plus élevés que ceux des autres juridictions du Canada.

L'imposition du revenu provenant du capital : L'écart entre ce qui est équitable et ce qui est possible

Les pressions concurrentielles et la façon avec laquelle le capital et le revenu peuvent être ajustés à l'échelle internationale pour réaliser le niveau d'imposition le plus bas se combinent pour créer des pressions à la baisse sur les taux d'imposition du capital.

Tout au moins en ce qui concerne la façon dont elle affecte la question de l'imposition du capital, la répercussion du marché unique en Europe n'est pas vraiment différente de celle causée par l'ALÉ/ALÉNA, ou, plus généralement par l'effet combiné du marché et des changements entraînés par le GATT dans l'économie mondiale.

Le problème de l'imposition du revenu à partir du capital ne devrait tout simplement pas être accepté comme une situation irrémédiable. Il s'agit d'un problème important, non seulement en raison de son impact fiscal, mais aussi en raison de son impact sur l'équité perçue du système fiscal qui n'est pas en mesure de retirer une part équitable d'impôt à partir du revenu provenant du capital. Toutefois, la solution à ce problème n'est ni provinciale ni nationale. De récentes études portant sur l'imposition des sociétés contiennent deux messages qui sont d'une grande importance pour des pays comme le Canada. Tout d'abord, les systèmes d'impôt sur le revenu des sociétés qui sont actuellement utilisés sous une forme ou sous une autre dans la plupart des pays industrialisés, ne sont pas très bien conçus pour traiter des problèmes particuliers, posés par un monde dans lequel les gens, le capital d'investissement, et, de plus en plus, mais dans une moindre mesure, le capital humain, sont extrêmement mobiles. Deuxièmement, un degré important d'harmonisation des règlements fiscaux et des accords sur les taux d'imposition entre les différentes juridictions est essentiel si l'on tient à ce que les pressions exercées par la mobilité n'entraînent pas une érosion importante de la capacité avec laquelle les gouvernements sont en mesure de percevoir des recettes à partir du capital et du revenu provenant du capital.

Ces messages, à leur tour, montrent bien la nécessité d'un accord sur la fiscalité qui serait l'équivalent de ce que le GATT représente pour le commerce. Un tel accord pourrait contrer la tendance que peuvent avoir les assiettes fiscales à se déplacer et la tendance que peuvent avoir les juridictions à se faire concurrence pour obtenir des investissements d'affaires en baissant les taux d'imposition.

Nos perspectives générales

À notre avis, si l'on se base sur les questions d'équité soulevées par le public et sur notre évaluation de l'impact du système fiscal sur le comportement économique, des mesures en faveur d'une politique fiscale progressive en Ontario seraient à la fois souhaitables et possibles. Nous croyons aussi qu'il y a une marge de manoeuvre considérable pour concevoir un système fiscal qui serait plus équitable dans son traitement des gens placés dans des circonstances économiques similaires. En rédigeant notre rapport, nous prenons en ligne de compte les préoccupations concernant la répercussion que pourrait avoir le système fiscal sur le comportement des individus et sur le rendement de l'économie. Ces préoccupations ont influencé énormément nos recommandations dans de nombreux domaines. Toutefois, en nous conformant à notre mandat d'équité, nous avons considéré que notre tâche consistait à trouver le bon équilibre entre les objectifs d'équité fiscale et ces autres sources de préoccupation.

Dans notre recherche de cet équilibre, nous avons été influencés par ceux qui ont participé à nos consultations publiques. L'implication de gens qui normalement ne participent pas aux discussions sur la réforme fiscale a donné un poids tout à fait différent à nos travaux quant aux contraintes exercées sur l'équité, par rapport à un exercice plus traditionnel. Nous avons remarqué que les préoccupations souvent mentionnées dans la documentation sur les finances publiques au cours des 20 dernières années concernant la répercussion des impôts sur le comportement et donc sur le bien-être des individus, n'étaient pas toujours les sujets qui préoccupaient le plus les gens de l'Ontario.

Par la même occasion, nous reconnaissons que l'Ontario doit faire face à des limites pratiques dans la mesure où nous sommes capables d'améliorer la progressivité de notre système fiscal. La mobilité des sociétés et, dans une certaine mesure, des individus à revenu élevé, rendue possible par l'intégration de l'économie internationale, ne favorise pas la poursuite à tout prix de l'équité par les pays, et beaucoup moins encore par les provinces. Il serait difficile, en effet, de créer des niveaux d'imposition qui dépasseraient les normes internationales dans ces domaines. Nous croyons, toutefois, que l'Ontario ne peut pas se permettre d'accepter passivement que les tendances internationales puissent affecter la façon dont le gouvernement est en mesure de fournir les services publics que les Ontariens et les Canadiens veulent avoir et de les payer d'une manière qui serait conforme aux normes d'équité largement acceptées par le public. L'Ontario et le Canada devraient s'efforcer de faire tomber ces limites et d'adopter des politiques qui permettront de réaliser le système fiscal le plus équitable possible tout en renforçant la façon dont le Canada sera en mesure de résister aux pressions internationales qui obligent à réduire l'imposition du revenu provenant du capital.

En préparant nos recommandations, nous avons abordé les sujets portant sur le concept de chacun des impôts ainsi que sur le rôle de chaque impôt à l'intérieur de l'ensemble du système fiscal. Pour les impôts individuels, nous traitons les questions qui sont soulevées au sujet de la structure de base ainsi que de l'utilisation de l'impôt pour appuyer d'autres

objectifs de politique publique et son impact sur l'équité fiscale. Notre rapport soulève des questions au sujet de la manière dont le système fiscal est utilisé pour distribuer les subventions aux individus et aux sociétés. Nous avons remarqué que le processus de décision utilisé pour l'élaboration d'un grand nombre des dispositions fiscales est imparfait et qu'il n'existe pratiquement aucune responsabilité politique concernant les coûts et les avantages de ces dispositions. L'utilisation exagérée du système fiscal pour accorder des subventions aux contribuables constituerait l'une des raisons pour lesquelles le système fiscal lui-même semble injuste. Nous n'allons pas jusqu'à recommander que le système fiscal ne soit plus utilisé pour fournir des subventions. Nous recommandons, par contre, que le gouvernement introduise des mesures de responsabilités politiques beaucoup plus strictes en ce qui concerne les dépenses fiscales et que cela fasse partie du caractère permanent du processus de politique fiscale. Nous recommandons que certaines dépenses fiscales soient supprimées du système fiscal et qu'elles soient fournies par l'intermédiaire de programmes de dépenses directes et que d'autres soient reconçus pour être plus efficaces afin de mieux réaliser leurs objectifs.

L'Ontario perçoit un grand nombre d'impôts différents, certains étant progressifs, d'autres régressifs et d'autres n'ayant aucune relation systématique avec la capacité contributive parce qu'ils ne sont pas conçus pour réaliser d'autres objectifs de politique publique. Nous croyons qu'il est tout à fait valable et tout à fait souhaitable que l'Ontario perçoive un grand nombre d'impôts différents et qu'il n'est pas nécessaire que chaque impôt soit conforme à un critère précis de capacité contributive. Toutefois, avec une grande variété de types d'impôts différents, la façon dont l'Ontario compte sur chacun des principaux impôts joue un rôle critique lorsqu'il s'agit de déterminer l'équité du système fiscal dans son ensemble. En fait, des changements dans l'ensemble des impôts auront un impact beaucoup plus grand sur l'équité du système fiscal que ne l'aurait un changement apporté à l'un des impôts. Dans nos recommandations, la mesure la plus importante que l'Ontario pourrait prendre pour améliorer la relation entre les impôts et la capacité contributive des contribuables serait de réduire l'utilisation par la province des impôts fonciers locaux comme sources de financement pour l'éducation et de remplacer les recettes ainsi perdues par des recettes plus élevées provenant d'impôts plus progressifs.

Les impôts qui ne sont pas conçus pour être reliés à la capacité contributive devraient être limités aux domaines dans lesquels leur utilisation est appropriée, selon les principes généraux d'équité. Ainsi, nous recommandons que les redevances des usagers soient limitées à certains services comme les égouts et l'adduction d'eau, ainsi que la collecte et l'élimination des déchets et que ces redevances ne soient pas imposées dans des domaines comme la santé. Nous recommandons aussi que certains impôts, comme les impôts sur l'environnement qui ont pour objet d'atteindre certains objectifs autres que la perception de recettes, soient conçus soigneusement pour bien tenir compte de ces autres objectifs.

Il est important d'insister sur le fait que nous proposons un changement de direction et non pas une révolution. Les limites auxquelles l'Ontario et le Canada doivent faire face dans l'imposition des sources de revenus mobiles comme le capital, sont réelles et ne peuvent pas être ignorées. Par conséquent, tout en formulant des recommandations qui, dans leur ensemble, constituent le fondement d'un système fiscal plus progressif, nous avons fait bien attention de réunir un ensemble de recommandations qui, à notre avis, peuvent raisonnablement être réalisées en Ontario, compte tenu des contraintes auxquelles la province doit faire face.

Amélioration de la responsabilité démocratique

Au cours de nos travaux, nous avons entendu de nombreux commentaires concernant la responsabilité politique du gouvernement. Les membres du public et les bénévoles des groupes de travail ont identifié l'ouverture du processus politique fiscale et la distribution de renseignements plus explicites et plus accessibles comme constituant des éléments extrêmement importants pour améliorer l'équité.

Nous avons porté notre attention sur trois sujets : Le secret du budget et le processus du budget; le traitement des programmes de dépenses fournies par l'entremise du système fiscal sous forme de dépenses fiscales; et les propositions en faveur d'une plus grande utilisation de l'attribution des impôts à des programmes particuliers, comme moyen de favoriser la responsabilité politique.

Le processus budgétaire

L'un des principaux sujets qui est à la base même de la politique fiscale souligne la façon dont le public peut s'impliquer dans la détermination de la politique fiscale et la manière dont il en est conscient.

Notre recherche montre que les réformes de budget réalisées depuis 1985 ont rendu ce processus beaucoup plus ouvert; que les contraintes imposées par le secret du budget ont été allégées mais non pas supprimées. Nous croyons que la prochaine étape logique serait de supprimer les derniers vestiges du secret du budget. Nous recommandons que le processus de préparation des politiques du budget soit réalisé selon des restrictions qui ne seraient pas plus sévères de celles qui s'appliquent aux autres questions de politique impliquant les décisions du Conseil des ministres. L'Ontario devrait restreindre l'application de la règle du secret du budget aux détails des changements fiscaux qui entreront en vigueur le soir même du budget, si un individu ou une institution risque de tirer des gains financiers de ce renseignement.

«La responsabilité politique, c'est comme l'électricité, elle est difficile à définir mais elle possède des qualités qui permettent de déceler immédiatement sa présence dans un système.» ~ La Commission Royale sur la gestion financière et la responsabilité, 1979

Le principe d'empêcher la réalisation de gains privés en raison de renseignements connus à l'avance ne devrait pas être élevé au-dessus des autres principes tels que la possibilité pour les ministres élus du Conseil des ministres d'être impliqués dans les décisions majeures du gouvernement et d'en être tenus au courant. Actuellement, très peu de membres du gouvernement sont au courant du contenu du budget avant qu'il ne soit annoncé. Il s'agit essentiellement du ministre des Finances et du premier ministre. Particulièrement, lorsque les décisions de politique fiscale affectent d'autres domaines de politiques, il est tout à fait contraire à la bonne marche du système d'ignorer l'expertise des autres ministères du gouvernement.

Consultation

La consultation prébudgétaire avec les groupes d'intérêt peut, dans un certain sens, être considérée comme un processus qui a lieu toute

l'année, étant donné que ces groupes exercent constamment des pressions sur les divers ministères pour obtenir des politiques et des mesures fiscales favorables. Par contre, ces discussions ne se produisent officiellement que trois mois immédiatement avant le discours du budget.

Notre recherche indique que les récents changements apportés par le ministre des Finances ont rendu ce processus de consultation prébudgétaire plus ouvert et plus accessible à un certain nombre de groupes d'intérêts.

Le rôle prédominant joué par la législature par l'entremise du Comité permanent sur les finances et les affaires économiques a également contribué à fournir des points d'accès plus nombreux au public en mettant à la disposition de celui-ci certaines alternatives aux analyses des questions du budget.

L'expérience de 1992 au cours de laquelle divers groupes d'intérêts ont pu présenter des mémoires dans un format qui a permis au ministre des Finances de connaître les réponses des autres groupes d'intérêts a eu pour avantage de donner une idée plus précise du consensus et des points divergents concernant l'économie. Mais un tel soutien risque de s'évaporer à moins qu'il ne soit accompagné par des renseignements et à moins que tous les groupes intéressés n'aient une chance égale d'y participer.

Nous recommandons donc que cette participation devienne une pratique courante du processus de politique fiscale de l'Ontario et que la liste des participants et de toutes les représentations officielles soient rendues publiques.

Accès à l'information

L'amélioration de la qualité des informations au sujet des finances publiques en Ontario et l'élargissement de l'accès du public à ces informations pourrait aider à la fois les fonctionnaires et les chercheurs de l'extérieur à maintenir une surveillance constante sur le service fiscal et à bien évaluer les propositions de réforme.

Nous recommandons qu'un service central du gouvernement soit créé et qu'il soit responsable de l'entretien de toutes les bases de données reliées aux finances publiques provinciales ou locales. L'accès aux sources de données provinciales devrait être accordé facilement à tous les chercheurs extérieurs et au public, sous réserve de certaines dispositions respectant la confidentialité.

Responsabilité politique pour les dépenses fiscales

L'utilisation du système fiscal dans le but de réaliser d'autres objectifs politiques constitue un sujet qui ne fait pas beaucoup l'objet d'un examen public dans le système actuel. Les coûts des subventions fournies par l'intermédiaire du système fiscal et qui sont conçues comme remplacement des dépenses de programmes directes, reçoivent seulement une certaine attention au moment où elles sont introduites. Dans le climat actuel de restriction économique, un grand nombre des avantages fournis par l'entremise du système fiscal sont donc protégés contre un examen plus approfondi et les possibilités de coupures, contrairement aux dépenses directes plus visibles.

Ces subventions sont définies sous le nom de dépenses fiscales parce qu'elles fonctionnent comme des équivalents aux programmes de dépenses directes, à l'intérieur du système fiscal. Ces dispositions sont envahissantes dans le système fiscal. Par exemple, la déduction pour les dépenses de garde d'enfants constitue une dépense fiscale. Plutôt que de fournir une déduction fiscale aux parents, qui coûte au gouvernement une certaine perte de recettes, les chèques pourraient, en principe, être émis à tous les parents qui ont eu des dépenses de garde d'enfants. L'équivalent en dépenses directes pourrait être dépensé sous forme de montants comparables dans des crèches ou dans des subventions concernant un système de garderies.

Un autre exemple est la super-allocation de recherche et de développement dans l'impôt sur le revenu des corporations qui fournit une déduction supplémentaire de 25 pour cent aux dépenses admissibles de recherche et de développement encourues en Ontario. L'équivalent en dépenses directes pourrait se faire sous la forme de subventions aux entreprises qui réalisent une activité de R et D admissible.

La question en jeu lorsqu'il s'agit de choisir entre des dépenses fiscales et des dépenses directes serait clarifiée par l'adoption de dispositions et de processus de responsabilités politiques plus transparentes. Actuellement, l'Ontario ne publie pas les renseignements sur une base régulière au sujet des dépenses fiscales, bien que de tels renseignements ont été réunis pour favoriser les travaux de la Commission de l'équité fiscale. Les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'examen interne par l'entremise d'une révision des programmes et d'estimés des processus ni d'examen externe par l'entremise du vérificateur provincial.

Les améliorations sur la façon dont les dépenses fiscales sont préparées, administrées et évaluées dépendent de deux réformes. Tout d'abord, le processus de politique fiscale en général doit être rendu plus ouvert et plus accessible à une participation beaucoup plus vaste venant aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur du gouvernement. Deuxièmement, les dépenses fiscales devraient être développées et évaluées en utilisant des critères qui reconnaissent le fait qu'il s'agit en quelque sorte de programmes de dépenses qui sont tout simplement fournis par l'entremise du système fiscal. Chaque fois que des procédures spéciales sont mises au point, elles devraient être conçues pour être semblables à celles qui sont utilisées pour les dépenses directes.

Les dépenses fiscales devraient être incluses dans les révisions annuelles des programmes et devraient être assujetties à l'étude du vérificateur provincial.

Impôts spécifiques

Les fonds attribués à des objectifs particuliers risqueraient de présenter des éléments des dépenses publiques qui ne seraient pas contrôlés par les représentants élus ayant une responsabilité politique envers le public.

Au cours de ces dernières années, certaines personnes ont prétendu que la solution à un certain nombre de problèmes de dépenses et d'imposition pourraient être l'attribution des fonds perçus à partir d'impôts spécifiques destinés à des objectifs bien précis. L'attribution serait aussi un moyen de réduire la résistance du public envers les nouveaux impôts.

Récemment, par exemple, ceux qui réclament une meilleure protection de l'environnement ont demandé que l'on attribue aux objectifs environnementaux des «taxes vertes». Ils ont prétendu que les recettes provenant des impôts environnementaux devraient être utilisées dans des programmes conçus pour l'environnement, en partie pour s'assurer ainsi la présence des fonds et en partie pour mieux contrer les critiques à l'effet que les taxes environnementales ne sont que «des taxes comme les autres» et qu'elles ne servent pas vraiment à améliorer l'environnement. D'autres arguments ont été présentés en faveur de l'attribution des taxes d'accise reliées à des problèmes de nature sociale.

Ces arguments ne suggèrent pas nécessairement une forme d'attribution pure. Ils peuvent préconiser plutôt une forme d'attribution conceptuelle dont d'objectif serait de signaler au public que le gouvernement s'intéresse à cette question.

Toutefois, les gouvernements éprouvent parfois des difficultés avec les attributions conceptuelles. Le cas de la taxe sur les pneus de l'Ontario, qui percevait cinq dollars sur chaque pneu neuf vendu, a été soulevé à maintes reprises lors de nos audiences publiques pour bien montrer que le gouvernement provincial ne dirigeait pas nécessairement les recettes perçues d'un impôt vers l'activité pour laquelle il était perçu. Cet impôt, introduit dans le budget de l'Ontario en 1989, se justifiait à l'époque en prétendant qu'il servirait à défrayer des dépenses particulières. Il fut aboli dans le budget de 1993, à la suite d'une recommandation du Groupe de travail sur l'environnement et la fiscalité de la Commission.

Les arguments en faveur de l'affectation des impôts sont par contre plus valables lorsque le paiement de l'impôt ainsi affecté est étroitement relié à la consommation d'un service public en particulier. Ce genre d'impôt ne semble présenter que très peu d'avantages, s'il y en a. Cela est vrai que ce soit du point de vue de la substance ou de la responsabilité

politique, ou qu'il s'agisse d'une affectation plus ou moins concrète ou d'une affectation conceptuelle.

L'Ontario ne devrait pas, en général, attribuer les fonds perçus à partir d'impôts en particulier au financement de programmes précis du gouvernement. L'Ontario ne devrait pas non plus donner l'impression que les impôts sont affectés à un usage particulier en adoptant des noms qui décrivent un programme de dépenses plutôt que l'assiette de l'impôt (par exemple, en nommant ses charges sociales impôt-santé des employeurs). La responsabilité politique n'est guère respectée lorsque les recettes ne sont reliées que d'une façon rhétorique aux dépenses dans le but de pouvoir recueillir un soutien pour l'adoption de nouveaux impôts.

L'attribution devrait être limitée aux situations dans lesquelles un impôt sur les avantages pourrait être approprié – par exemple là où les avantages d'un service peuvent être attribués à des individus. L'attribution devrait s'appliquer seulement dans les cas où la redistribution ne constitue pas un objectif dans la fourniture des services en question, là où la politique publique ne considère pas que ce service doit être fourni aux bénéficiaires individuels en tant que droit, et là où il y a un rapport très net entre la redevance ou l'impôt ainsi affecté et le service à financer.

Payer les impôts des autres : Les problèmes d'observation

L'observation est un élément important lorsqu'il s'agit de déterminer l'équité du système fiscal, et cela pour trois raisons.

Tout d'abord, l'impôt payé par certains de ceux qui doivent le payer et qui n'est pas payé par d'autres qui devraient également le payer devient presque par définition un impôt inéquitable. Ceci est particulièrement vrai si la façon dont le contribuable est en mesure d'éviter ou de frauder l'impôt est reliée à la caractéristique du revenu, de l'occupation, de la source de revenu, ou du statut social. Par exemple, un impôt facilement évité par les contribuables à revenu plus élevé ou par les contribuables dont l'impôt est dérivé du capital serait moins progressif en pratique qu'il ne semblerait l'être sur le papier.

Deuxièmement, la possibilité qu'ont certains contribuables d'éviter ou de frauder l'impôt alors que d'autres, dans des circonstances similaires, paient plus, a tendance à saper à la fois l'équité élémentaire de l'impôt et le désir de la part des contribuables de se conformer volontairement aux lois fiscales. Par exemple, l'abus des dispositions dont peuvent profiter les travailleurs indépendants, peut créer certaines inégalités entre les employés et les personnes travaillant à leur propre compte dans des circonstances économiques qui seraient autrement similaires et cela peut affecter la confiance générale dans l'équité du système fiscal.

Troisièmement, chaque fois qu'un contribuable réussi à éviter ou à frauder l'impôt, cela se traduit éventuellement par une augmentation de l'impôt pour les autres contribuables. Ce rapport a un impact direct sur la relation de «valeur reçue pour argent payé» qui est indispensable si l'on tient à ce que la société soit prête à payer l'impôt pour appuyer les services communs.

Un des moyens que l'on pourrait utiliser pour faciliter l'observation chez les contribuables serait de rendre le système aussi simple que possible.

La fiscalité et les frais d'affaires

Un sujet d'évitement mentionné durant certaines de nos audiences publiques portait sur l'imposition des dépenses d'affaires qui servent «d'avantages» libres d'impôt pour certains employés. Les exemples étaient fréquemment les repas d'affaires, la participation à des événements de divertissements ou événements sportifs, les voyages d'affaires ou de congrès, les dépenses pour un bureau à la maison et l'utilisation personnelle d'une voiture de compagnie ou une autre propriété de l'entreprise. Ces dépenses peuvent être déduites en tant que frais d'affaires mais ne sont pas reconnues comme avantages imposables pour les employés ou les exploitants d'entreprises qui en profitent. Cela signifie que les employés et les propriétaires d'entreprises qui

> *«Il est tout à fait injuste que les gens riches puissent se rendre dans les meilleurs restaurants et bénéficier du droit de déduire ces dépenses de leur revenu, alors que les citoyens moyens qui achètent un hot dog pour leur dîner au coin de la rue avec leurs revenus après impôt doivent aussi payer des taxes injustes sur la consommation.»*
> *~ Participant aux audiences, Toronto*

Payer les impôts des autres

bénéficient de ces avantages sont dans une meilleure situation que les autres employés qui reçoivent un salaire imposable et achètent les mêmes biens ou les mêmes services en utilisant leur revenu après impôt.

En principe, la façon de réaliser l'équité entre ceux qui reçoivent ces types d'avantages et ceux qui ne les reçoivent pas serait de déterminer la valeur des biens et services reçus et de l'ajouter au revenu de l'employé ou au propriétaire d'entreprise pour fins fiscales. Toutefois, une telle méthode serait difficile à appliquer en principe. Par exemple, dans certains cas, il serait très compliqué de faire une distinction entre les avantages dont profitent les employés d'une entreprise et ceux dont bénéficient les clients. Si les clients n'étaient pas obligés de déclarer les avantages reçus, sur la même base que les employés, il y aurait de fortes possibilités d'abus.

La méthode qui est de plus en plus utilisée au fédéral et au provincial consiste à établir des règles de «jugement approximatif» pour attribuer ces coûts entre les avantages qui devraient être imposables pour l'individu et les frais d'affaires qui ne devraient pas l'être, plutôt que d'essayer de déterminer la répartition appropriée dans chaque cas. Un type de règle donne une formule qui permet de déterminer l'avantage imposable pour l'employé. Ainsi, par exemple, les employés qui disposent d'une voiture de compagnie et qui peuvent s'en servir pour leur usage personnel se verront attribuer des frais d'utilisation. Un avantage imposable qui représente 2 pour cent du coût d'immobilisation de l'automobile est attribué pour chaque mois pendant lequel la voiture peut être utilisée par l'employé.

Un autre type de règle limite la déduction que peut faire l'employeur pour certaines dépenses. Par exemple, il existe un traitement fiscal spécial pour les frais de repas et de divertissement, l'employeur ayant droit de déduire seulement 80 pour cent du coût des repas et dépenses de divertissements dans le cadre de l'impôt sur le revenu du fédéral. En Ontario, à partir de juin 1993, 50 pour cent seulement des dépenses pour les repas et les divertissements peuvent être déduits dans le cadre de l'impôt sur le revenu des corporations, bien que la limite applicable aux affaires non constituées reste à 80 pour cent parce que ce genre d'affaires est imposé en vertu de l'impôt sur le revenu des particuliers et reste assujetti à la politique fiscale du fédéral.

Nous avons conclu que la méthode de jugement approximatif est tout à fait appropriée lorsque l'on doit résoudre la question difficile des avantages reçus par les employés et les propriétaires pour les dépenses d'affaires. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que le système des impôts sur le revenu des particuliers et celui des impôts sur le revenu des corporations sont impliqués, ainsi que les lois fédérales et provinciales. Les gouvernements devraient chercher à mettre au point un ensemble de règlements à la fois pratiques et équitables pour ce genre de dépenses. Une telle méthode n'a pas besoin d'être punitive, il suffit simplement qu'elle offre un équilibre raisonnable entre le fait de décourager l'utilisation de prestations non imposables et de permettre la déduction de la portion qui représente des frais d'affaires réels.

L'évasion fiscale : L'économie souterraine

Lorsque l'évitement fiscal devient l'évasion fiscale, le contribuable traverse la ligne qui sépare l'activité économique légitime de «l'économie souterraine». L'économie souterraine est une expression utilisée pour décrire toute activité économique dans laquelle les contribuables ne déclarent pas de revenus ou de ventes pour fins d'impôt, soit complètement, soit en partie, et pratiquent donc l'évasion fiscale.

«L'économie souterraine prend de l'ampleur parce que le système fiscal est perçu comme étant inéquitable.»
~ Soumission, Chambre de commerce du Grand Peterborough

Les contribuables s'inquiètent à juste titre de l'importance de ces activités. Elles mèneront indirectement à des impôts plus élevés sur des activités d'affaires légitimes et elles ont

tendance à affecter l'équité du système fiscal et les individus par la même occasion.

Une méthode pour résoudre le problème de l'économie souterraine consisterait à se concentrer sur les genres de revenu ou d'activité dans lesquels l'évasion fiscale se produit le plus souvent. Une étude de la Commission a permis de préciser que l'évasion fiscale se produisait beaucoup plus souvent là où aucun impôt n'est retenu et lorsqu'il n'est pas nécessaire de rapporter certaines informations, ce qui indique que des changements d'administration pourraient contribuer à la solution. En Australie, par exemple, l'évasion fiscale dans les affaires de rénovation des maisons a été résolue en exigeant que les propriétaires retiennent la taxe à payer. On pourrait aussi, par exemple, exiger que ceux qui demandent des permis de construction indiquent sur le permis le nom de l'entrepreneur qui a réalisé le travail. Bien que ces méthodes ne soient pas nécessairement appropriées en Ontario, on peut voir qu'il est toujours possible de mettre au point des mesures d'observation, afin de contrer dans une certaine mesure les activités de l'économie souterraine.

L'autre méthode consisterait à revenir au facteur de base qui influence le comportement d'évitement fiscal – c'est-à-dire l'impression que peut avoir le contribuable des risques et des avantages reliés à l'évitement fiscal. Si un évitement fiscal ou une évasion fiscale dynamique constitue un jeu pour le contribuable, le moyen de faire respecter l'observation pourrait être d'augmenter les probabilités de découverte de tout comportement inapproprié ou illégal et d'accroître l'importance des conséquences en cas de découverte. Pour le contribuable, cela rendrait les chances beaucoup moins favorables et augmenterait le risque encouru.

Les recherches indiquent que l'amélioration des niveaux d'observation impliquerait des mesures de recouvrement beaucoup plus nombreuses et des pénalités plus élevées pour les infractions. Toutefois, de telles mesures risqueraient d'être coûteuses pour le gouvernement et risqueraient aussi d'indisposer le public. Un personnel supplémentaire serait nécessaire pour accroître la probabilité de détection de l'évasion fiscale et les amendes plus élevées inciteraient ceux qui pratiquent la fraude fiscale à entreprendre des défenses plus coûteuses, qui entraîneraient donc des poursuites plus coûteuses. Un système de recouvrement plus élaboré obligerait le public à fournir plus de renseignements et à subir plus de vérifications et il y aurait presque certainement des situations où les contribuables seraient obligés de défrayer des coûts importants et subir un certain stress en traitant avec l'administration fiscale.

Par contre, les coûts pour le gouvernement et pour les contribuables doivent être contre-balancés par les coûts que subit la société en général lorsque l'évasion fiscale non réprimée risque d'éroder les recettes et d'affecter la confiance du public dans l'équité du système. Il n'existe aucun moyen politique qui pourrait autrement faire disparaître ce phénomène.

Nous incitons donc le gouvernement à augmenter le nombre de vérifications et à augmenter les pénalités pour la non observation et de mettre au point des obligations supplémentaires de déclarations et de retenus d'impôt. Nous suggérons que le gouvernement mette bien le public au courant des cas où l'évasion a été contrôlée avec succès, de façon à ce que les gens soient mieux conscients du risque de l'évasion fiscale. Finalement, nous incitons le gouvernement provincial à collaborer avec le gouvernement fédéral pour identifier les activités économiques potentielles de l'économie souterraine et de partager tous les renseignements qui pourraient servir à déceler l'évasion.

«Le système fiscal est très complexe, ce qui crée des coûts d'observation inutilement élevés, une incertitude continue concernant les responsabilités et obligations fiscales, une confusion au sujet de l'incidence et de l'inéquité fiscale. Étant donné que le système se sert en grande partie de l'autocotisation, l'acceptation et la compréhension par le public sont essentielles si le système doit maintenir son intégrité.» ~ Soumission, Chambre de commerce de l'Ontario, Toronto

Rénégocier les accords de perception d'impôts

L'Ontario, comme toutes les provinces du Canada à l'exception du Québec, fait partie des accords de perception d'impôt (API) pour l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans le cadre de ces accords, le gouvernement fédéral perçoit l'impôt sur le revenu des particuliers et remet à l'Ontario la portion provinciale sous forme d'une série de paiements. Un tel arrangement présente pour l'Ontario, un certain nombre d'avantages mais implique aussi un certain nombre d'inconvénients, particulièrement en ce qui a trait à la souplesse de la politique fiscale.

Les avantages de ces accords pour l'Ontario comprennent : le traitement, la vérification, la perception et les poursuites sans frais; les montants d'impôts provinciaux sont basés sur l'impôt évalué, qu'il soit perçu ou non; et le traitement à coût réduit des programmes de crédit d'impôt du provincial. De plus, l'harmonie fiscale réalisée par ces accords favorise le libre mouvement des ressources et l'attribution efficace du capital et de la main-d'oeuvre, ce qui améliore la situation concurrentielle du Canada sur les marchés mondiaux et stimule la croissance économique.

Par la même occasion, les restrictions que ces arguments placent sur la flexibilité politique fiscale de l'Ontario sont très serrées. Le gouvernement fédéral définit les types de revenus qui sont assujettis à l'impôt; les déductions du revenu; les exemptions; les crédits non remboursables; les taux d'imposition; les tranches d'imposition; et les facteurs d'indexation. Le taux provincial de l'impôt sur le revenu des particuliers est calculé en tant que pourcentage de l'impôt fédéral de base.

L'Ontario doit suivre le modèle fédéral dans sa législation, ses règlements et ses interprétations. L'Ontario accepte comme finales toutes les décisions du ministre fédéral des Finances sans bénéficier de consultations ou de discussions. Le gouvernement fédéral a tout pouvoir sur les interprétations sur les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu.

Aucun intérêt n'est porté au crédit de l'Ontario sur l'impôt sur le revenu des particuliers de l'Ontario qui est perçu mais qui n'a pas encore été payé à la province. Par contre, aucun intérêt n'est exigé sur les paiements en trop de l'impôt sur le revenu des particuliers de l'Ontario. Le gouvernement fédéral se charge de toutes les mauvaises créances pour l'impôt sur le revenu des particuliers évalué mais dont le recouvrement n'a pas été fait.

Pour améliorer la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les tranches de revenus plus élevées, certaines provinces perçoivent une surtaxe de l'impôt sur le revenu des particuliers. À compter du 1er juillet 1993, la surtaxe de l'Ontario est de 20 pour cent de l'impôt provincial entre 5 500 $ et 8 000 $, et 30 pour cent de l'impôt provincial au-delà de 8 000 $. De plus, les provinces peuvent lancer des programmes de réduction d'impôt pour les individus à faible revenu comme l'a fait l'Ontario dans le cadre du programme de réduction d'impôt de l'Ontario.

L'Ontario doit recevoir l'approbation du fédéral pour tout programme de crédit d'impôt qui favorise exclusivement dans la province les

investissements ou le lieu d'installation de l'investisseur. L'Ontario a reçu l'approbation pour ces crédits d'impôts fonciers et de taxe de ventes, le crédit pour le Régime d'épargne-logement de l'Ontario (qui est en fonction du revenu), et le crédit d'impôt d'investissement et d'accession à la propriété pour les employés de l'Ontario. D'autres provinces offrent des crédits pour l'investissement dans des compagnies basées dans la province.

Le manque de contrôle politique de l'Ontario sur son impôt sur le revenu des particuliers est tout à fait contraire à la logique puisqu'il s'agit de la source de recettes fiscales la plus importante de la province.

Nous recommandons que l'Ontario cherche à conclure un accord de perception d'impôt fédéral-provincial qui permettrait à l'Ontario de :

- Percevoir ses impôts directement sur l'assiette du revenu plutôt que selon l'arrangement d'un «impôt sur un impôt» comme cela se produit actuellement, alors que l'impôt provincial est perçu en tant que pourcentage de l'impôt fédéral payable.
- Déterminer le nombre de tranches de taux et les taux applicables indépendamment du gouvernement fédéral.
- Définir et déterminer les valeurs de ses propres crédits d'impôt indépendamment du gouvernement fédéral.

Ces propositions sont conformes au cadre mis de l'avant pour fins de commentaires publics dans un document de discussion du gouvernement fédéral en 1991.

De plus, nous recommandons que de nouveaux accords de perception d'impôt devraient permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de déterminer leurs propres dépenses fiscales indépendamment les uns des autres. Ceci pourrait être réalisé de deux façons. Les dépenses fiscales pourraient être converties en crédit plutôt qu'en déductions, exemptions ou exclusions à partir de l'assiette, et dans ce cas, chaque niveau de gouvernement pourrait décider du taux de crédit appliqué par rapport à son propre impôt. D'autre part, les gouvernements provinciaux pourraient avoir la possibilité de rajouter à leur assiette de revenu imposable tous les postes de dépenses fiscales du système fédéral qu'ils n'ont pas l'intention de copier.

L'Ontario devrait chercher à conclure un accord de perception d'impôt fédéral-provincial qui donnerait aussi aux gouvernements provinciaux un rôle dans la politique et l'administration de l'impôt sur le revenu qui serait en relation avec leur part croissante des recettes totales de l'impôt sur le revenu. Un tel accord permettrait une participation directe des gouvernements provinciaux aux activités de vérification fiscale et de perception du gouvernement fédéral impliquant leurs contribuables. Il établirait aussi des dispositions institutionnelles pour une consultation officielle à l'avance entre le fédéral et le provincial au sujet de toute décision du fédéral qui affecterait la définition de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES

La répercussion du système fiscal sur les femmes est différente de son impact sur les hommes. Cette différence n'est pas le résultat d'une discrimination explicite contre les femmes dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Il n'y a rien dans la lettre de la loi qui accorde un traitement spécial aux hommes ou aux femmes. L'impôt sur le revenu a, par contre, des répercussions différentes sur les femmes que sur les hommes à cause de la façon dont les dispositions de la loi viennent aggraver les différences dans la situation économique des femmes et des hommes dans la société.

Les femmes sont moins dans l'aisance que les hommes, que la mesure de bien-être soit basée sur le revenu total ou sur les gains provenant de l'emploi, et quel que soit le type de ménage dans lequel elles vivent. Au Canada, en 1991, les femmes qui travaillaient à plein temps pendant une année complète gagnaient en moyenne 69,6 pour cent des gains moyens des hommes. (Le chiffre pour l'Ontario était de 69,8 pour cent). Les gains moyens des femmes au Canada travaillant à plein temps et à temps partiel étaient de 61,5 pour cent des gains moyens des hommes. Les femmes risquent beaucoup plus d'être pauvres que les hommes et risquent moins d'avoir des revenus élevés.

Ces données ont deux types d'implications sur l'équité du système de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les femmes. Premièrement, étant donné que les femmes gagnent en moyenne moins que les hommes, elles sont moins capables de bénéficier des subventions qui sont fournies par l'intermédiaire du système fiscal. Et même lorsqu'elles sont capables de profiter de ces dispositions, les femmes en tirent moins d'avantages.

Deuxièmement, étant donné que les femmes gagnent en moyenne moins que les hommes, les éléments de l'impôt sur le revenu qui affectent les relations économiques entre les gens et qui sont techniquement neutres en ce qui concerne le sexe ne le sont pas en réalité. Ces problèmes surviennent surtout en fonction de trois caractéristiques de l'impôt sur le revenu : l'unité d'imposition, le montant de marié et le crédit non remboursable, et le traitement des paiements de pension alimentaire pour les enfants et le conjoint.

Nous croyons que l'impôt devrait respecter, appuyer et encourager l'autonomie économique de la femme. En conséquence, nous recommandons que l'individu soit conservé comme unité d'imposition, que le montant de marié soit aboli et que le traitement des paiements de pension alimentaire pour conjoint et de pension alimentaire pour enfants soit changé de façon à éliminer la déduction de ces paiements et de les exclure du revenu imposable du bénéficiaire.

L'unité d'imposition

Le choix de l'unité d'imposition constitue une question fondamentale dans le concept du système de l'impôt sur le revenu. Lorsque l'individu est l'unité d'imposition, les individus sont imposés uniquement sur la base de leur propre revenu. Si la famille constitue l'unité d'imposition, le revenu total d'un groupe, défini par l'état civil ou l'association ou par l'appartenance à un groupe familial, est imposé.

Du point de vue de l'autonomie de la femme, l'argument le plus important contre tout changement au Canada en faveur de l'unité familiale est relié à la répercussion qu'un tel changement pourrait avoir sur la participation des femmes dans la population active. Si la famille devenait l'unité d'imposition, le revenu pourrait être partagé entre les partenaires d'un couple. En combinant le revenu des gens qui touchent des revenus différents, on augmenterait le taux d'imposition marginal du partenaire qui aurait le revenu le moins élevé. Étant donné que le partenaire au revenu le moins élevé est généralement la femme, ses gains attireraient un taux d'imposition marginal plus élevé que si elle était imposée en tant qu'indidivu. Cette situation peut décourager les femmes à participer à la population active et affecterait les objectifs d'indépendance économique des femmes.

Nous recommandons que l'individu soit conservé comme unité d'imposition. De plus, pour tenir compte du désir d'autonomie des femmes et pour l'appuyer, il est important qu'aucune hypothèse ne soit faite quant à la façon dont le revenu est partagé au sein des familles (l'imposition du revenu des familles suppose implicitement un partage égal) et qu'aucune décision ne soit prise quant à la façon dont une famille doit être définie. Ces décisions sont devenues de plus en plus difficiles alors que les Canadiens participent à des types de familles extrêmement variés.

Le montant de marié

Le contraste qu'il y a entre les rôles qui sont réellement joués par les femmes dans l'économie et les rôles autour desquels est conçu le système fiscal met en doute la raison d'être de dispositions fiscales comme le montant de marié et la transférabilité des autres crédits entre conjoints.

Dans le cadre de la loi actuelle de l'impôt sur le revenu, des dispositions spéciales ont été conçues pour tenir compte de l'impact des obligations de soutien familial sur la capacité contributive des individus : le montant de marié, l'équivalent au montant de marié, le crédit pour personnes à charge et les déductions de frais de garde d'enfants.

Le montant de marié est offert à un conjoint qui subvient aux besoins d'un conjoint gagnant un faible revenu ou ne gagnant aucun revenu. Le montant de marié est réduit par le montant gagné par le conjoint dont le revenu est le moins élevé. En 1993, la valeur maximale de ce crédit fédéral est de 914,60 $, et ce montant est réduit lorsque le revenu annuel du conjoint monte au-dessus de 538 $. La valeur maximale de la portion de l'Ontario est de 530,47 $, ce qui donne une valeur totale maximale pour un contribuable de l'Ontario de 1 445,07 $. Ce crédit est principalement demandé par des déclarants de sexe masculin dont les revenus sont inférieurs à 50 000 $. En 1993, ce crédit a été accordé aux couples conjoints de fait ainsi qu'aux couples mariés.

Comparés à tous les déclarants (en se basant sur les données de 1989), les réclamants sont sous-représentés à des revenus inférieurs à 30 000 $ et sur-représentés dans les autres paliers de revenus, particulièrement ceux qui sont situés entre 30 000 $ et 60 000 $. La moitié des réclamants du montant de marié avaient des enfants à charge.

Bien que certains puissent considérer que ce crédit constitue une compensation pour le travail effectué à la maison, il n'est pas structuré comme un crédit pour le travail non rémunéré de la femme à la maison mais comme une exemption fiscale de dépendance. L'importance du crédit et le fait qu'il soit versé au mari signifie qu'il ne s'agit pas d'une récompense pour les fonctions de ménagère de l'épouse. Ce crédit est offert, quel que soit le travail réalisé à la maison ou même si aucun travail n'est réalisé. Il ne reconnaît pas le fait que de nombreuses femmes doivent se charger d'un double fardeau lorsqu'elles travaillent à l'extérieur de la maison tout en continuant à réaliser la plupart des travaux domestiques dans leur foyer en plus de leur participation à la population active.

Des hypothèses concernant les relations des adultes les uns envers les autres et les obligations de soutien mutuel subissent

actuellement de gros changements. En fait, il semble que le soutien mutuel que s'accordent les adultes n'a rien à voir avec leurs relations. La solution la plus appropriée consisterait donc à abolir le montant de marié. Le fait de continuer ce crédit institutionnalise les présomptions de dépendance des femmes envers les hommes et constitue un facteur de discrimination contre les femmes qui travaillent à la maison et les femmes qui sont sur le marché du travail et font tout de même leur travail à la maison.

Nous ne voyons aucune raison pour laquelle le système fiscal devrait reconnaître la dépendance du conjoint, surtout alors qu'il ne reconnaît plus les enfants à charge et alors qu'environ la moitié des réclamants bénéficant de ce montant de marié n'ont pas d'enfant à charge. Si les accords de perception d'impôt étaient amendés pour permettre aux gouvernements provinciaux de déterminer leurs propres crédits, nous recommanderions que l'Ontario abolisse le montant de marié dans son impôt sur le revenu des particuliers et dirige ces avantages fiscaux vers un système de crédit réformé.

Pension alimentaire pour le conjoint et pour les enfants

Dans l'impôt sur le revenu des particuliers, les paiements de pension alimentaire pour enfants par un parent divorcé pour subvenir aux besoins des enfants qui sont le fruit du mariage dissout peuvent être déduits de l'impôt. Le parent qui touche ces paiements de pension alimentaire doit les déclarer en tant que revenu. Les paiements de pension alimentaire d'un conjoint divorcé à l'autre sont traités de la même manière. Étant donné que dans la plupart des cas, les enfants deviennent la responsabilité de la femme à la suite de la dissolution d'un mariage, dans la plupart des cas, les paiements de pension alimentaire pour enfants sont déductibles pour le père et imposables pour la mère.

Les gens qui se sont présentés à nos audiences ont prétendu qu'il était injuste de traiter les paiements de pension en tant que revenu imposable pour le bénéficiaire (généralement la mère). Nous ne mettons pas en doute l'argument technique fiscal selon lequel un paiement déductible pour le payeur devrait être imposable entre les mains du bénéficiaire. On se pose toutefois la question quant à la raison pour laquelle le paiement est déductible au départ.

Pour appuyer la déduction, on prétend qu'elle incite les parents divorcés à bien remplir leurs obligations de pension alimentaire pour les enfants, étant donné que les femmes gagnent moins que les hommes et donc ont à faire face à des taux d'imposition marginaux moins élevés, l'effet combiné de la déduction pour la pension alimentaire payée et l'imposition de la pension reçue augmente le montant d'argent disponible pour la pension alimentaire des enfants.

Il y a, toutefois, deux réponses que l'on peut donner à un tel argument. Tout d'abord, il n'y a aucune indication qui permettrait de dire que la déduction encourage les gens à payer. Soixante-quinze pour cent des payeurs de pension alimentaire en Ontario n'effectuent pas leurs paiements correctement, même s'ils bénéficient de la déduction.

Deuxièmement, la réforme de l'impôt fédéral de 1988 a uniformisé la structure des taux. Il est maintenant beaucoup plus probable qu'il y ait une différence très importante dans les taux marginaux de l'impôt payé par les parents divorcés. On se demande aussi pourquoi la politique actuelle fournirait de meilleurs avantages aux enfants des parents divorcés qu'aux enfants de parents qui ne le sont pas.

«Il y a quelque chose qui ne va pas dans un système qui avantage financièrement le parent qui n'a pas la garde des enfants tout en pénalisant le parent qui a la pleine responsabilité d'élever les enfants. Le gouvernement ne s'est guère préoccupé de cette question d'équité pour les femmes de la province. La véritable équité implique une indépendance économique.» ~ London

La déductibilité des paiements de pension alimentaire doit être envisagée dans le contexte de ce que les gouvernements devraient faire pour s'assurer que les parents qui n'ont pas la garde des enfants se conforment bien à leurs

Egalité des femmes et des hommes

obligations légales et autres de contribuer à la pension de leurs enfants. Si les gouvernements ont un rôle à jouer dans ce domaine, il existe de bien meilleures façons de s'assurer que les obligations soient respectées plutôt que d'accorder une déduction fiscale aux parents qui n'ont pas la garde de ces enfants.

Nous ne voyons pas pourquoi les parents qui n'ont pas la garde des enfants devraient recevoir une subvention pour les paiements qu'ils font pour la pension alimentaire de leurs enfants alors qu'aucune exemption de subvention n'existe dans le système fiscal pour les parents dans des familles intactes. Ce paiement constitue clairement une dépense personnelle pour le payeur et ne devrait donc pas être déductible. Ce paiement n'est pas un revenu pour le bénéficiaire, il s'agit d'un remboursement des coûts supportés par le parent qui a la garde des enfants et que les deux parents sont obligés de partager.

Pour les femmes qui touchent à la fois une pension alimentaire pour elles et une pour les enfants, il serait sans doute inéquitable et difficile de séparer les deux types paiements pour fins fiscales.

Nous recommandons que l'Ontario cherche à obtenir l'accord du gouvernement fédéral pour abolir la déduction des paiements de pension alimentaire pour les enfants et pour les conjoints. Ces paiements ne devraient pas être imposables entre les mains du bénéficiaire. Toutefois, nous ne recommandons pas que l'Ontario agisse seul. Une mesure est nécessaire de la part du fédéral compte tenu des cas dans lesquels un parent vit en Ontario et l'autre à l'extérieur de la province. Si l'Ontario agissait seul pour abolir la déduction, il pourrait en résulter une absence d'imposition ou une double imposition.

Les questions de politique fiscale et le système fiscale

Le système fiscal est utilisé intensément pour distribuer une gamme très vaste de politiques sociales. Il s'agit d'un moyen très pratique pour attribuer les prestations des différents programmes, étant donné que les coûts d'administration sont relativement faibles. De plus, la portée des programmes est élargie puisque la plupart des adultes font des déclarations d'impôt. Ce système convient aussi très bien à l'attribution de subventions et de subsides calculés en fonction du revenu. En outre, les prestations sont fournies d'une façon anonyme sans le stigma souvent relié à la fourniture des prestations d'aide sociale et de programmes de subventions directes.

Par l'entremise des engagements de politique sociale du fédéral et du provincial, diverses formes d'allégements fiscaux et de paiements de transfert sont fournies pour augmenter le revenu disponible de certains groupes. Le système fiscal est utilisé aussi comme mécanisme d'attribution pour un certain nombre de subsides de politique fiscale.

Bien que ces subsides ou dépenses fiscales aient tous été lancés par le gouvernement fédéral et qu'ils font partie de la structure de l'impôt sur le revenu des particuliers du fédéral, la façon dont sont structurés les accords de perception d'impôt en fait automatiquement aussi des programmes de subsides de l'Ontario. Nous avons abordé explicitement les plus importants de ces programmes; la déduction d'impôt pour les dépenses de garde d'enfants; le soutien pour les personnes handicapées et pour les personnes âgées; et la déduction de l'impôt pour les cotisations aux REER et aux régimes de retraite.

«Notre système fiscal devrait pouvoir créer suffisamment de recettes pour mettre fin à la crise sociale et économique douloureuse qui affecte la province ... l'élimination de la pauvreté devrait être le principal objectif du système fiscal.» ~ Participant aux audiences, Toronto

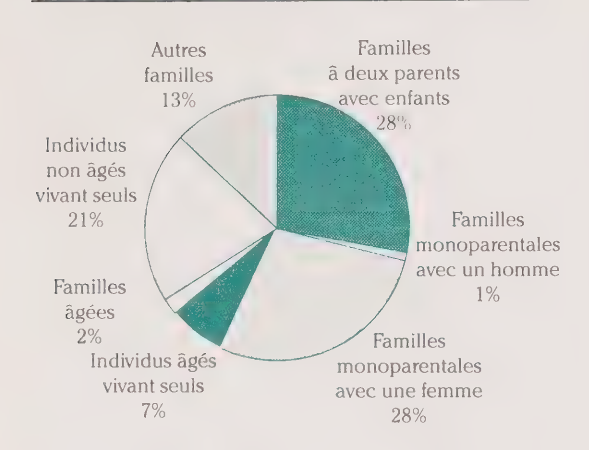
Nous avons aussi traité séparément des changements aux accords de perception d'impôt qui seraient nécessaires afin de donner à l'Ontario la souplesse politique dont il a besoin pour s'occuper des questions d'équité fiscale causées par ces politiques sociales fournies par l'entremise de l'impôt.

Les ménages à faible revenu en Ontario

Le problème des revenus faibles ou insuffisants constitue un sujet de politique sociale très important. Le chômage élevé et persistant, la restructuration économique et l'augmentation du nombre d'emplois à salaire très bas ont augmenté le risque pour les individus et les familles de l'Ontario d'avoir un faible revenu.

Plus d'un million de personnes en Ontario vivaient dans des ménages à faible revenu en 1991. Ceci représente environ 10 pour cent de la population de la province. Nous définissons les ménages à faible revenu comme ceux dont le total des revenus est en dessous de la ligne de démarcation de faibles revenus après impôt (LICO), calculée par Statistique Canada et basée sur la dimension de famille/ménage et la population du secteur de résidence.

FIGURE 3
DISTRIBUTION DES INDIVIDUS À FAIBLE REVENU PAR TYPE DE MÉNAGE, ONTARIO, 1991



Source : Statistique Canada, Division des sondages sur les ménages, Sondage des finances des consommateurs, données non publiées.

Cinquante-sept pour cent des femmes et des enfants vivant dans des familles monoparentales dirigées par des femmes sont pauvres et risquent presque six fois plus de faire partie d'un ménage à faible revenu que le reste de la population. Près d'un quart des individus vivant seuls ont un faible revenu et les couples avec ou sans enfants étaient ceux qui risquaient le moins de vivre dans un état de pauvreté.

Parmi les 60 pour cent des individus à faible revenu vivant dans des familles avec enfants, presque la moitié étaient dans des familles monoparentales dirigées par des femmes. Parmi presque 30 pour cent des Ontariens à faible revenu vivant seuls en 1991, environ un quart étaient des personnes âgées.

Les impôts et la pauvreté

Les individus et les familles à faible revenu paient des impôts sur le revenu. En 1991, 524 925 personnes en Ontario vivaient dans des familles dont les revenus étaient en dessous de la ligne de démarcation de faibles revenus de Statistique Canada et payaient de l'impôt sur le revenu. La plupart des familles à faible revenu paient de très petits montants d'impôt sur le revenu. Par exemple, l'impôt moyen payé par les familles dans la tranche de revenus de 10 000 $ à 20 000 $ en 1993 était de 206 $, soit 1,4 pour cent de leur revenu.

Un des moyens de réduire le fardeau fiscal des familles à faible revenu serait d'augmenter le seuil d'imposition dans le système d'impôt sur le revenu des particuliers. Le seuil d'imposition est le niveau de revenu à partir duquel les gens commencent à payer l'impôt. Dans la structure actuelle de l'impôt sur le revenu, le seuil d'imposition est établi par des crédits d'impôt, tels que ceux qui sont déterminés par le montant personnel de base et le montant de marié. Ces crédits ne sont pas remboursables – c'est-à-dire qu'ils sont payables seulement que dans la mesure où le contribuable aurait à payer de l'impôt et qu'ils ont la même valeur pour tous les contribuables, quel que soit le revenu et quels que soient les revenus combinés des membres du ménage. Étant donné que ces crédits qui créent le seuil d'imposition s'appliquent également à tous les contribuables, le fait d'augmenter ces crédits constitue un moyen très coûteux de réduire le fardeau fiscal des personnes à faible revenu.

«Nous devons regarder au-delà de la définition de Statistique Canada et examiner les dynamiques de la pauvreté.»
~ Participant aux audiences, London

Le système d'impôt de l'Ontario comprend deux caractéristiques supplémentaires qui permettent de réduire le fardeau fiscal des gens à faible revenu. Le programme de réduction d'impôt de l'Ontario (RIO) est un crédit d'impôt non remboursable qui fournit un allégement fiscal aux individus. Le RIO varie en fonction du nombre d'enfants et du revenu de chaque contribuable. Les autres crédits d'impôt de l'Ontario – les crédits sur l'impôt foncier et sur la taxe de ventes – sont des crédits remboursables, payables, qu'il y ait ou non un impôt sur le revenu. Ces crédits fournissent un allégement fiscal aux familles. Ils sont basés sur le nombre d'enfants dans la famille, sur l'âge et sur les impôts fonciers ou le loyer, et ils sont en fonction du revenu et basés sur le revenu familial.

L'allégement fiscal pour les individus et les familles

Le programme de réduction d'impôt de l'Ontario montre clairement le problème que l'on peut rencontrer lorsque l'on essaie de réduire le fardeau fiscal chez les personnes à faible revenu en utilisant des crédits basés sur le revenu individuel. Étant donné que le RIO est fourni aux contribuables individuels plutôt qu'aux familles, les membres des familles à revenu plus faible peuvent bénéficier de la réduction, même s'ils vivent dans des familles dont les revenus combinés sont bien au-dessus du seuil de faible revenu.

De plus, le RIO est basé sur l'impôt de l'Ontario et non pas sur le revenu. Cela veut dire que ceux qui gagnent des revenus plus élevés et ne paient que très peu d'impôt en Ontario parce qu'ils bénéficient de dépenses fiscales, risquent aussi de pouvoir bénéficier de ce programme.

Notre analyse sur la distribution des prestations du RIO en 1993 estime que tout juste un peu plus de 10 pour cent de l'argent consacré à ce programme, soit 16,2 millions $, se rendent actuellement dans des familles dont les revenus sont inférieurs à 20 000 $. Tout juste un peu plus de 16 pour cent de la prestation, soit 24,6 millions $ se rendent vers des familles dont les revenus dépassent 50 000 $. Ce programme est nettement très mal ciblé.

L'Ontario a été un pionnier au Canada dans l'utilisation des crédits d'impôt remboursables. Étant donné qu'ils sont reliés au revenu familial plutôt qu'au revenu individuel, ces crédits sont particulièrement bien ciblés pour les familles à faible revenu. De plus, étant donné qu'ils sont remboursables, ces crédits augmentent aussi le revenu des gens qui n'ont pas à payer d'impôt sur le revenu. Le principal problème du système de crédit remboursable de l'Ontario est qu'il est inutilement complexe. Le crédit sur la taxe de ventes de l'Ontario, le crédit de l'impôt foncier pour les personnes âgées et le crédit pour l'impôt foncier sont déroutants. En dépit de leurs noms, ils n'ont que très peu de rapport avec les montants de taxe de ventes ou d'impôt foncier réellement payés.

TABLEAU 1
RÉDUCTION D'IMPÔT DE L'ONTARIO (ESTIMÉS POUR 1993)

Revenu familial ($)	Dépense fiscale brute (millions $)	% de distribution des avantages
10 000 et moins	3,3	2,18
10 001–20 000	12,9	8,53
20 001–30 000	51,1	33,80
30 001–40 000	43,1	28,51
40 001–50 000	16,2	10,71
50 001–60 000	9,2	6,08
60 001–70 000	5,2	3,44
70 001–90 000	4,5	2,98
Plus de 90 000	5,7	3,77
Tous les contribuables	151,2	100,00

Sources : Estimés de la Commission de l'équité fiscale basés sur la base de données et le modèle de simulation de politique fiscale de Statistique Canada (SPSD/M).

Un système de crédit d'impôt simplifié

Le système de crédit actuel pour la taxe de ventes, les impôts fonciers et les personnes âgées devrait être rationalisé dans un crédit pour adultes appelé crédit d'assistance fiscale de l'Ontario (qui fournirait une prestation complémentaire aux individus âgés de plus de 65 ans) et un crédit pour enfant. Ces deux crédits seraient remboursables et payés en fonction du revenu, à partir du revenu familial.

Le crédit pour adulte fournirait une prestation d'un montant uniforme par adulte. Le crédit d'impôt pour enfant fournirait des prestations basées sur le nombre d'enfants. De plus, si l'Ontario obtenait le contrôle sur les crédits non remboursables dans son impôt sur le revenu dans le cadre d'un nouvel accord sur la perception d'impôt, nous proposons que le montant d'équivalent à marié dans l'impôt sur le revenu, qui fournit une réduction d'impôt aux familles monoparentales, soit remplacé par un supplément au crédit d'impôt pour enfant pour les familles monoparentales. Ceci fournirait un allégement mieux ciblé vers les familles monoparentales à faible revenu. Ce système fournirait

aussi des prestations à toutes les familles de ce genre, qu'elles paient ou non un impôt.

Les crédits d'impôt de l'Ontario devraient être simplifiés et consolidés. Le programme RIO devrait être éliminé.

Prestations pour enfants

Le système des prestations pour les familles avec enfants est actuellement dans un état de flux. Le gouvernement fédéral vient juste de terminer une série de réformes qui ont éliminé le programme d'allocations familiales, le crédit d'impôt remboursable pour enfant et le crédit d'impôt sur le revenu non remboursable pour les enfants à charge.

L'Ontario a récemment annoncé un changement important dans les réformes qu'il désire apporter à son système d'assistance sociale. Il a proposé que le soutien de 1,1 milliard $ pour les enfants qui est actuellement fourni par l'entremise de l'assistance sociale soit ramené dans un nouveau programme fourni en fonction du revenu qui soit similaire sous bien des aspects à la prestation fiscale pour enfant du fédéral. Les pauvres qui travaillent et les autres familles à faible revenu qui n'ont pas le droit à l'aide sociale seront admissibles aux prestations dans le cadre de ce programme.

«Tous les parents devraient bénéficier d'une reconnaissance financière pour le travail et l'argent qu'ils investissent en élevant leurs enfants. Le temps investi par les parents pourrait être comparable à un second emploi.»
~ Participant aux audiences, Toronto

Nos recommandations concernant l'assistance aux enfants fournie par l'entremise de l'impôt ont été préparées dans le contexte des programmes qui existent à l'extérieur du système fiscal pour l'attribution des prestations pour enfants. Le système actuel d'aide sociale ne fournit pas de prestations aux enfants des familles pauvres qui travaillent, et tant qu'il s'agira du seul mécanisme de fourniture de prestations à l'extérieur du système fiscal, l'assistance fournie par l'impôt devrait être conservée.

Toutefois, si la réforme se produit dans la direction soulignée dans la proposition du gouvernement pour un programme de revenu pour enfant de l'Ontario, nous ne voyons aucune raison de conserver deux systèmes de distribution qui seraient destinés à une population identique. Nous recommandons que la prestation d'impôt pour enfant soit intégrée au programme plutôt que de rester comme un programme séparé.

Les changements importants qui ont été apportés au système fédéral pour le soutien des familles avec enfants ont fait l'objet de nombreuses controverses. À la suite de l'élimination du programme d'allocations familiales et du crédit non remboursable pour les enfants à charge, il n'y a actuellement aucun programme qui fournisse un soutien général aux familles avec enfants, quel que soit leur revenu.

Nous considérons que ces changements signifient un pas en arrière par rapport au principe adopté depuis longtemps au Canada selon lequel les enfants constituent, tout au moins en partie, une responsabilité sociale. Nous aurions aimé recommander que l'Ontario comble l'écart laissé par ces changements du fédéral en créant un programme de prestations pour enfant à deux paliers, dont un palier serait payé, quel que soit le revenu. Nous ne l'avons pas fait, toutefois, parce que nous sommes conscients qu'une telle méthode entraînerait des coûts substantiels.

Garde d'enfants

Les déductions pour garde d'enfants dans l'impôt sur le revenu des particuliers permettent de déduire de l'impôt sur le revenu les dépenses de garde d'enfants jusqu'à des montants maximums qui varient selon l'âge de l'enfant. Le budget fédéral de 1992 a relevé la déduction autorisée pour les dépenses de garde d'enfants à compter de 1993 de 4 000 $ à 5 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans et de 2 000 $ à 3 000 $ pour chaque enfant de sept à 14 ans. Pour un enfant à charge qui souffre d'un handicap mental ou physique grave, une famille peut réclamer jusqu'à 5 000 $ quel que soit l'âge de l'enfant. Les familles à faible revenu qui sont incapables de déduire les frais de garde d'enfants ont le droit de réclamer un montant supplémentaire par enfant de moins de sept ans (213 $ en 1992)

par l'entremise de la prestation d'impôt pour enfant du fédéral.

La Loi de l'impôt sur le revenu exige, lorsqu'il y a plus d'un adulte qui contribue au revenu du ménage, que la personne ayant le revenu le plus faible réclame la dépense. Pour pouvoir réclamer la déduction, le contribuable doit fournir des reçus, si l'enfant est gardé dans une institution, ou un numéro d'assurance sociale, si l'enfant est gardé par un individu.

Bien que la déduction soit souvent caractérisée comme étant reliée à l'emploi, sa fonction primaire consiste à fournir des subsides pour la garde d'enfants. La déduction de garde d'enfants a été considérée comme une partie critique dans la stratégie nationale de garde d'enfants en 1988-89, lorsque la raison donnée pour l'augmentation de la déduction était d'augmenter le soutien pour la garde d'enfants.

«La déduction pour dépenses de garde d'enfants profite beaucoup plus aux contribuables qui sont dans des tranches de revenus élevés, et elle ne reconnaît que la garde justifiée par des reçus. Il est important d'examiner la question de la garde des enfants du point de vue des parents qui doivent en assumer principalement la responsabilité.»
~ Participant aux audiences, Kitchener

En tant que déduction, ce programme fournit une subvention beaucoup plus importante aux familles à revenu plus élevé qui ont des taux d'imposition marginaux plus élevés, et aucun avantage pour les familles qui n'ont pas à payer d'impôt. Les familles avec deux gagne-pain et deux enfants et deux personnes à revenu élevé imposé au taux marginal de 53 pour cent recevront une prestation d'impôt équivalent à 5 300 $ pour la garde d'enfants. Une famille avec deux gagne-pain et deux enfants, dont un conjoint gagne le revenu le plus faible de 25 000 $ par an et qui est imposé au taux marginal de 27 pour cent, recevra une prestation d'impôt équivalent à 2 700 $ pour la garde d'enfants. La valeur moyenne de la déduction pour les familles qui réclament la déduction pour dépenses de garde d'enfants en Ontario en 1990 s'établissait de 140 $ dans la gamme de revenus de moins de 10 000 $ à 2 120 $ pour ceux dont les revenus dépassaient 150 000 $. Les familles à faible revenu tirent très peu d'avantages de ce programme.

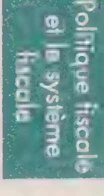
Le subside d'impôt total fédéral et provincial en Ontario accordé par l'entremise de la déduction pour garde d'enfants était de 187 millions $ en 1990. La portion de l'Ontario de ce subside fiscal représentait environ 63 millions $. À notre avis, cet argent serait mieux dépensé à l'extérieur du système fiscal pour des services de garde d'enfants qui seraient mis à la disposition de toutes les familles quels que soient leurs statuts sociaux économiques. Un programme de dépenses directes pour garde d'enfants constituerait aussi un moyen plus équitable de subvenir aux besoins des parents, qu'il s'agisse de femmes ou d'hommes, pour qu'ils puissent bénéficier de services de garde d'enfants non parentaux accessibles.

Si l'accord de perception d'impôt du fédéral était amendé pour permettre aux gouvernements provinciaux de déterminer leurs propres dépenses d'impôt sur le revenu, nous recommandons que l'Ontario élimine la déduction des frais pour garde d'enfants et utilise les recettes dans le cadre d'un programme de dépenses directes pour garde d'enfants.

Personnes handicapées

Les personnes handicapées sont parmi les plus désavantagées au Canada. Ceci est dû aux barrières auxquelles elles doivent faire face pour participer pleinement à la vie sociale, et particulièrement à l'emploi. Pour vaincre ces obstacles, la société et les individus doivent défrayer des coûts pour les fauteuils roulants et autres dispositifs d'assistance, les services médicaux spéciaux, l'équipement et les médicaments; les transports; les logements spéciaux; l'adaptation des lieux de travail; la réhabilitation professionnelle; et les soins auxiliaires.

Nous nous sommes attaqués à la question de savoir si un soutien des personnes handicapées, basé sur l'impôt, constituait bien la meilleure solution pour défrayer les frais encourus par les personnes handicapées ou s'il existait d'autres mécanismes qui seraient plus équitables et plus efficaces.



Nous ne sommes pas convaincus que le système fiscal constitue un système approprié sur lequel l'on pourrait baser un programme plus généreux d'aide pour les Canadiens handicapés. Comme c'est le cas dans beaucoup d'autres domaines de politique sociale, le système fiscal est utilisé pour atteindre un objectif qui serait mieux réalisé par l'intermédiaire de programmes de dépenses directes à l'extérieur du système fiscal.

Le crédit d'impôt pour handicapés

Le crédit d'impôt pour handicapés constitue la prestation fiscale la plus importante pour les personnes handicapées. L'admissibilité est basée sur un certificat médical qui doit être fourni avec la déclaration d'impôt.

Certains groupes de personnes handicapées y compris la Coalition des organismes provinciaux pour les handicapés, appuient ce crédit parce qu'il fournit une prestation substantielle sans qu'il soit nécessaire de fournir des reçus. Les membres soulignent toutefois deux principales critiques : la définition restreinte de l'invalidité dans le cadre de ce programme et le fait que le crédit ne soit pas remboursable.

Les porte-parole des handicapés sont persuadés que le fait que le crédit d'impôt pour handicapés ne soit pas remboursable constitue la restriction la plus importante. La prestation moyenne en Ontario en 1990 était de 751 $ par réclamant – un montant qui variait seulement légèrement selon le groupe de revenus. Le fait que le crédit d'impôt pour handicapés est une mesure d'allégement fiscal et non pas un transfert direct signifie que le groupe à revenu le plus bas reçoit la prestation la plus basse – en moyenne 317 $. Certains individus ne reçoivent rien, en dépit du fait qu'ils doivent défrayer des dépenses importantes reliées à leur handicap.

Toutefois, si une personne a un conjoint ou un parent qui lui apporte un soutien et dont le revenu imposable est suffisamment élevé pour utiliser la totalité ou une partie de la portion non utilisée, l'unité familiale peut encore en bénéficier parce que le crédit d'impôt pour handicapés est transférable. En 1990, 30 pour cent des réclamations de crédit d'impôt pour handicapés ont été transférées à d'autres contribuables.

La possibilité de transfert réduit d'une façon importante les pertes pour les personnes handicapées à faible revenu. Mais il reste tout de même un manque d'équité entre les personnes handicapées ayant des parents qui offrent un soutien et celles qui n'en ont pas. La transférabilité est aussi perçue comme un moyen de renforcer la dépendance des personnes handicapées. Un crédit remboursable a l'avantage d'être payé directement à la personne handicapée.

En principe, nous appuyons l'extension du soutien fourni actuellement dans le crédit d'impôt pour handicapés aux individus handicapés qui ne paient pas d'impôt. Le crédit d'impôt pour handicapés est clairement une prestation sociale qui ne devrait avoir aucun rapport avec le niveau de dépenses réelles des individus sur des besoins reliés à leur handicap ou sur le degré de leur invalidité. Il reflète le désir du gouvernement de fournir une prestation générale à toutes les personnes atteintes d'un handicap grave et il devrait être conçu exactement pour remplir cette condition. Toutefois, nous ne croyons pas que la bonne solution soit de rendre ce crédit remboursable.

Si l'Ontario obtenait le contrôle des crédits d'impôt non remboursables dans son impôt sur le revenu, nous recommanderions que le crédit d'impôt pour handicapés soit converti en une prestation à taux uniforme fournie à l'extérieur du système fiscal. Le gouvernement devrait accorder, dans le cadre d'un engagement social, une prestation en dollars constants, quel que soit le revenu, à toutes les personnes handicapées admissibles. Un tel programme aurait l'avantage par rapport au crédit d'impôt d'être administré par le service gouvernemental approprié, chargé d'aider les personnes handicapées plutôt que par les ministères fédéraux ou provinciaux des finances qui ont très peu d'expérience sur les questions de ce genre.

Crédit d'impôt pour les frais médicaux et déduction pour soins de préposés

Le crédit d'impôt pour soins médicaux fournit un crédit non remboursable pour les dépenses médicales au-dessus d'un seuil de 3 pour cent du revenu net. De plus, une personne employée peut déduire de son revenu les coûts de soins

auxiliaires à temps partiel jusqu'à un maximum de 5 000 $.

Les personnes handicapées ont exprimé plusieurs critiques au sujet du crédit d'impôt sur les frais médicaux. Ces critiques portaient sur le seuil des dépenses, sur la liste restreinte des dépenses permises, sur le fait que le crédit n'était pas remboursable et sur le concept des déductions spéciales pour les coûts de soins auxiliaires à temps partiel.

«Je suis cloué dans ce fauteuil roulant depuis 30 ans et chaque année, je dois retourner chez le médecin pour vérifier que je suis bien paraplégique.» ~ Participant aux audiences, Disabled Alliance Network, Thunder Bay.

Ce seuil permet aux personnes qui subissent des coûts substantiels au cours d'une année fiscale, à la suite d'une maladie ou d'un handicap provisoire, de recevoir un subside plus important que celles qui sont atteintes d'un handicap chronique qui nécessite des coûts annuels moins élevés mais sur une base constante. Les personnes handicapées sont aussi frustrées par le fait que les travailleurs indépendants handicapés semblent être capables de réclamer des dépenses reliées à leur handicap en tant que dépenses d'affaires, sans aucun seuil.

Certaines critiques ont aussi prétendu que la liste des biens et des services qui peuvent être réclamés est trop restreinte. On estime que 45 pour cent environ des dépenses reliées à une invalidité pour ceux qui sont atteints d'un handicap grave ne sont pas inclus dans la liste des biens et services admissibles au crédit. Le fait que le crédit ne soit pas remboursable soulève les mêmes questions que le crédit pour handicapés.

Le traitement des dépenses pour les services auxiliaires de préposés a fait l'objet de critiques en raison de son parti pris contre l'option généralement moins coûteuse et plus souhaitable d'une vie indépendante à la maison. Les individus handicapés qui vivent dans des maisons de soins ou autres institutions peuvent réclamer le coût complet de leurs soins en tant que frais médicaux tandis que ceux qui vivent à la maison et participent à des programmes journaliers ou bénéficient de services auxiliaires sont limités à une déduction de 5 000 $. Cette déduction est extrêmement complexe. À l'heure actuelle, de nombreux réclamants sont forcés de faire appel à des professionnels en fiscalité et en planification pour s'assurer qu'ils bénéficient bien de toutes les options fiscales à leur disposition. De plus, en tant que déduction, cette disposition est beaucoup plus valable pour ceux qui gagnent des revenus plus élevés et paient des impôts à des taux marginaux plus élevés.

Si les accords de perception d'impôt étaient amendés pour permettre aux gouvernements provinciaux de déterminer leurs propres dépenses d'impôt sur le revenu, nous recommanderions que l'Ontario élimine alors à la fois son crédit d'impôt sur les frais médicaux et sa déduction pour services auxiliaires. Un programme devrait être établi alors à l'extérieur du système fiscal pour rembourser les personnes handicapées d'un certain pourcentage des coûts reliés à leurs handicaps.

Les personnes âgées et les impôts

Le crédit en raison de l'âge

Le programme de sécurité de la vieillesse du fédéral n'est plus une prestation universelle parce qu'il est réimposé chez les personnes âgées dont les revenus sont plus élevés. En conséquence, le crédit en raison de l'âge, offert à tous les individus âgés de 65 ans et plus, constitue la seule mesure fiscale qui reste au Canada pour fournir une prestation publique aux personnes âgées quel que soit leurs niveaux de revenus.

Par principe, nous appuyons l'idée d'une prestation publique pour les personnes âgées fournie par l'intermédiaire du système fiscal. Toutefois, nous croyons qu'une telle prestation devrait être fournie à toutes les personnes âgées à faible revenu et non pas juste aux personnes âgées qui ont un revenu imposable. Pour cette raison, si les accords de perception d'impôt étaient amendés pour permettre aux gouvernements provinciaux de déterminer la valeur de leur propre crédit d'impôt non remboursable, nous recommandons que l'Ontario élimine alors le crédit pour personnes âgées en faveur d'un crédit d'impôt pour

personnes âgées qui serait remboursable et serait basé sur le revenu familial.

Le crédit de revenu de pension

Les personnes âgées qui touchent des prestations de pensions privées ou un revenu de rentes peuvent réclamer un crédit de 17 pour cent sur les premiers 1 000 $ de revenu touché à partir de cette pension dans le calcul de leur impôt fédéral de base. Au taux d'impôt provincial actuel de 58 pour cent de l'impôt fédéral de base, ceci permet d'obtenir une prestation supplémentaire de 9,9 pour cent des premiers 1 000 $ contre l'impôt provincial.

La prestation d'impôt fournie par le crédit de revenu de pension est égale à environ 270 $ de l'allégement fiscal pour les personnes âgées à tous les niveaux de revenus si ces personnes ont un revenu suffisamment élevé pour payer des impôts. La prestation d'impôt moyen en 1990 était de 233 $.

Toutefois, la prestation moyenne pour les déclarants dont les revenus étaient en dessous de 10 000 $ s'élevait tout juste à 83 $, en grande partie parce que seule une petite proportion de ces individus avait un revenu suffisant. Plus de 65 pour cent de ceux qui ont réclamé le crédit de revenu de pension avaient des revenus inférieurs 30 000 $. Toute portion non utilisée du crédit est transférable à un conjoint qui paie de l'impôt. En 1990, la dépense fiscale fédérale et provinciale en Ontario pour ce crédit était de 172 millions $. La part de l'Ontario était de 58 millions $.

La principale explication pour l'irrégularité de ces prestations serait que ce crédit est offert seulement pour le revenu provenant des régimes de retraite privés. Le régime de pension provenant des régimes publics comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada ne sont pas admissibles.

De plus, il y a un parti pris inhérent contre les femmes dans cette disposition étant donné que les femmes risquent moins que les hommes d'avoir une pension privée ou un revenu de rente.

Nous ne voyons aucune justification à fournir une subvention fiscale supplémentaire aux personnes âgées qui ont un revenu de pension privé. Si les gouvernements provinciaux obtenaient un plus grand contrôle de leur impôt sur le revenu personnel par des amendements apportés aux accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux, nous recommandons que l'Ontario élimine alors le crédit de revenu de pension. Les recettes récupérées par l'élimination de ce crédit pourraient être utilisées pour augmenter la valeur du crédit d'impôt pour personnes âgées que nous proposons.

Épargnes de retraite

Alors que les programmes publics de retraite offerts à tous les Canadiens sont réduits, l'assistance fiscale accordée aux épargnes de retraite privées, qui bénéficie d'une façon disproportionnée aux individus à revenu plus élevé, vient d'être augmentée.

La dépense fiscale totale nationale pour la déduction des cotisations au régime enregistré d'épargne-retraite (REÉR) et des régimes enregistrés de pension (REP) et la non imposition des intérêts accumulés a été estimée à 15,4 milliards $ en 1989. La dépense fiscale provinciale totale en Ontario était de 2,7 milliards $.

Une petite partie seulement des recettes ainsi abandonnées a été récupérée par l'imposition des retraits provenant de ces régimes. Au niveau fédéral, 3,5 milliards $ d'impôts ont été perçus sur les retraits en 1989; la part de l'Ontario des recettes d'impôts sur les retraits était de 720 millions $. La dépense fiscale du provincial pour les épargnes de revenu de retraite en Ontario, après que les impôts sur les retraits aient été pris en ligne de compte, s'établissait à 1,98 milliard $ en 1989.

Ces dépenses fiscales sont extrêmement coûteuses en recettes perdues et équivalent à presque 42 pour cent des dépenses directes totales du gouvernement dans des programmes comme la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada.

Des limites de cotisations plus élevées pour les régimes de retraite et les REÉR sont introduites progressivement et entraîneront des pertes de recettes encore plus importantes au cours des prochaines années.

«Des femmes âgées qui, toute leur vie, ont été des maîtresses de maison et finalement se retrouvent divorcées sont réduites à la misère. Nous sommes simplement abandonnées au froid durant nos années de retraite.» ~ Participante aux audiences, Mississauga

La couverture d'un tel système est limitée, particulièrement parmi les femmes. Seulement 50 pour cent des hommes et 39 pour cent des femmes qui ont un emploi bénéficient de régimes de retraite privés. Pour les REÉR, les chiffres sont de 27 pour cent pour les hommes et 19 pour cent pour les femmes. Compte tenu du double comptage possible dans ces deux groupes de chiffres – il est possible en effet que beaucoup de gens appartiennent à la fois à des régimes de retraite privés et cotisent à des REÉR – les données semblent indiquer qu'une partie très importante de la population ne bénéficie pas de ce système. De plus, le système est conçu de façon à ce que plus le revenu d'un contribuable est élevé, plus sa subvention fiscale soit grande. Les limites des épargnes de retraite aidées par l'impôt sont reliées directement au revenu gagné jusqu'à un montant maximum d'épargne à l'abri de l'impôt.

De plus, étant donné que l'assistance est sous une forme de déduction du revenu, l'avantage fiscal provenant d'un montant en dollars donné d'épargnes de retraite augmente au fur et à mesure que le taux marginal de l'impôt payé par le contribuable augmente.

L'avantage fiscal moyen de la déduction des cotisations pour les REÉR était de 1 079 $ par réclamant en 1990. Il était de 3 663 $ pour ceux dont les revenus étaient supérieurs à 150 000 $ et de moins de 1 000 $ pour ceux dont les revenus étaient inférieurs à 40 000 $.

Étant donné l'augmentation importante des cotisations maximales aux REÉR depuis 1989, cette différence devrait presque certainement augmenter. Il n'est pas surprenant qu'un nombre important de déclarants à revenu élevé profitent de cet avantage par rapport aux contribuables qui ont des niveaux de revenu beaucoup plus faibles.

Le traitement fiscal des épargnes de retraite peut être considéré comme un moyen mis à la disposition des gens pour étaler leur revenu sur de plus longues périodes à des fins fiscales, ce qui fait que de cette façon leurs responsabilités fiscales reflètent mieux leur revenu à long terme. Néanmoins, le principal raisonnement de politique publique pour fournir un traitement fiscal spécial pour les épargnes de retraite a toujours été d'encourager les Canadiens à épargner pour leur retraite et nous croyons que le programme devrait être jugé sur cette base.

En supposant que l'objectif de politique publique pour un revenu de retraite consiste à s'assurer que tous les Canadiens disposent de revenus suffisants à la retraite, nous croyons que certains ajustements devraient être réalisés pour obtenir un équilibre plus équitable entre le soutien public pour des épargnes de retraite privées fournies par l'intermédiaire du système fiscal et d'autres formes de soutien public pour la retraite.

Nous ne voyons aucune justification à subventionner les individus qui sont membres de régimes de retraite enregistrés ou qui cotisent aux REÉR et qui peuvent accumuler des pensions équivalant à 2,5 fois le salaire industriel moyen, alors que d'autres formes d'assistance publique pour les épargnes de retraite, comme la Sécurité de la vieillesse et le régime de pension du Canada fournissent des prestations qui s'arrêtent à des niveaux beaucoup plus bas.

«La structure actuelle des REÉR permet des épargnes aidées par l'impôt qui entraînent un revenu net beaucoup plus élevé que les gains moyens des travailleurs ... nous subventionnons les mauvais groupes de revenus.» ~ Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, audience de Toronto

Nous recommandons que l'Ontario obtienne la collaboration du gouvernement fédéral en vue de réduire la prestation de retraite maximale qui donne droit à une aide fiscale par l'entremise de la déduction pour les cotisations aux régimes de pension et aux REÉR dans l'impôt sur le revenu des particuliers et la déduction pour les cotisations dans l'impôt sur le revenu des corporations à 1,5 fois le salaire industriel moyen par rapport à la proportion actuelle de 2,5.

Pour tous ceux qui ont un revenu inférieur à 50 100 $ en 1993 (1,5 fois le salaire industriel moyen), nos recommandations n'auraient aucun impact sur l'assistance fiscale offerte.

Cette limite inférieure devrait être imposée progressivement en gelant le maximum de pension et les limites de cotisations correspondantes aux niveaux actuels jusqu'à ce que la pension maximale et les limites correspondantes équivalent à 1,5 fois le salaire industriel moyen. Par la suite, les limites de cotisations seraient indexées pour maintenir ce pourcentage.

Nous ne croyons pas non plus que l'assistance fiscale aux épargnes de retraite privées devrait fournir un soutien relativement plus important à ceux qui gagnent un revenu élevé qu'à ceux qui gagnent un revenu moins élevé pour le même montant en dollars d'épargnes de retraite.

Nous recommandons que l'Ontario cherche à obtenir l'accord du gouvernement fédéral de façon à convertir les déductions pour les cotisations aux régimes enregistrés de retraite et aux REÉR dans l'impôt sur le revenu des particuliers et dans l'impôt sur le revenu des corporations en crédits d'impôt. Les retraits de ces régimes continueraient à être imposés en tant que revenu ordinaire.

Rendre le système fiscal plus progressif



La base d'une fiscalité progressive

Dans notre discussion sur la fiscalité portant sur capacité contributive, nous avons identifié deux principaux types d'arguments en faveur d'une fiscalité progressive. L'un d'eux est relié au sacrifice marginal égal : l'idée qu'un système fiscal devrait demander que les contribuables fassent des sacrifices égaux de leur bien-être lorsqu'ils paient les impôts en fonction des augmentations dans les ressources économiques qui sont à leur disposition. L'autre est basé sur les principes de justice distributive, qui suggère que le système fiscal devrait être utilisé de façon à réaliser une distribution plus égale du revenu et de la richesse dans notre société. Comme nous l'avons précisé lors de nos discussions sur l'équité fiscale, il est impossible d'établir une distinction entre les éléments du système fiscal dont l'objectif est de réaliser un système d'impôt progressif sur des bases d'équité fiscale et ceux dont l'objectif est de redistribuer le revenu ou la richesse. Toutefois, les points de départ réels pour les arguments en faveur de changements basés sur ces propositions sont différents.

En demandant un système d'impôt plus progressif sur les bases d'équité fiscale, nous examinons le fardeau de l'imposition auquel doit faire face des familles qui sont à des niveaux de revenus différents. Nous avons découvert que le fardeau général des impôts en Ontario est à peu près proportionnel. Les impôts en moyenne constituent environ la même proportion du revenu des ménages lorsque le revenu des ménages augmente. La constatation que le système fiscal n'est pas progressif dans l'ensemble suggère aussi qu'il y a très peu de redistribution des ressources économiques à l'intérieur du système fiscal.

Le fait de savoir si cette situation constitue un problème dépend de deux choses : de quelle manière la richesse et le revenu sont actuellement distribués en Ontario; et quels sont nos objectifs en tant que société pour la distribution des ressources économiques dans la population.

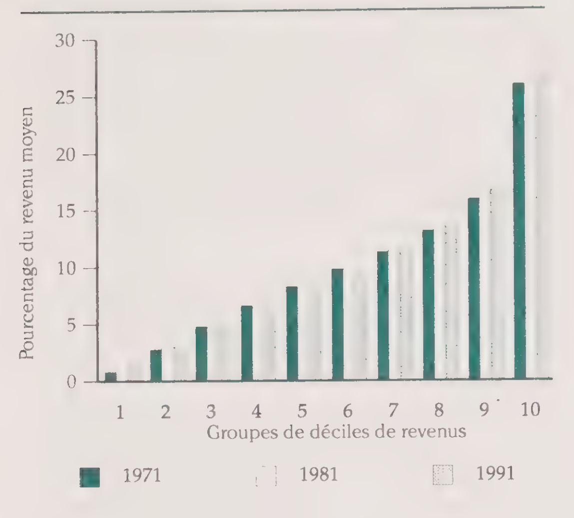
Comment sont distribués le revenu et la richesse

Le revenu et la richesse sont distribués d'une façon inégale en Ontario, bien que la distribution de la richesse soit beaucoup plus inégale que la distribution du revenu. En 1991, les 20 pour cent des ménages ayant les revenus les plus bas ont reçu moins de 5 pour cent du revenu total en Ontario. Les 20 pour cent des ménages ayant les revenus les plus hauts ont reçu environ 43 pour cent du revenu total.

«La distribution inégale de la richesse, de la propriété et du pouvoir montre bien les 'inégalités flagrantes' dans ce pays ...» ~ Participant aux audiences, Thunder Bay

La distribution du revenu entre les ménages est devenu plus inégale au cours des 20 dernières années (1971 à 1991). La proportion du revenu total reçue par les 10 pour cent des familles ayant les revenus les plus bas (dont les revenus étaient inférieurs à 12 952 $) et les individus vivant seuls, a augmenté seulement légèrement pour passer de 1 pour cent du revenu total à environ 1 1/2 pour cent. La

FIGURE 4
COMMENT LE REVENU EST DIVISÉ POUR LES FAMILLES ET LES INDIVIDUS VIVANT SEULS, ONTARIO



Source : Statistique Canada, division des sondages sur les ménages, enquête sur les finances des consommateurs, données non publiées.

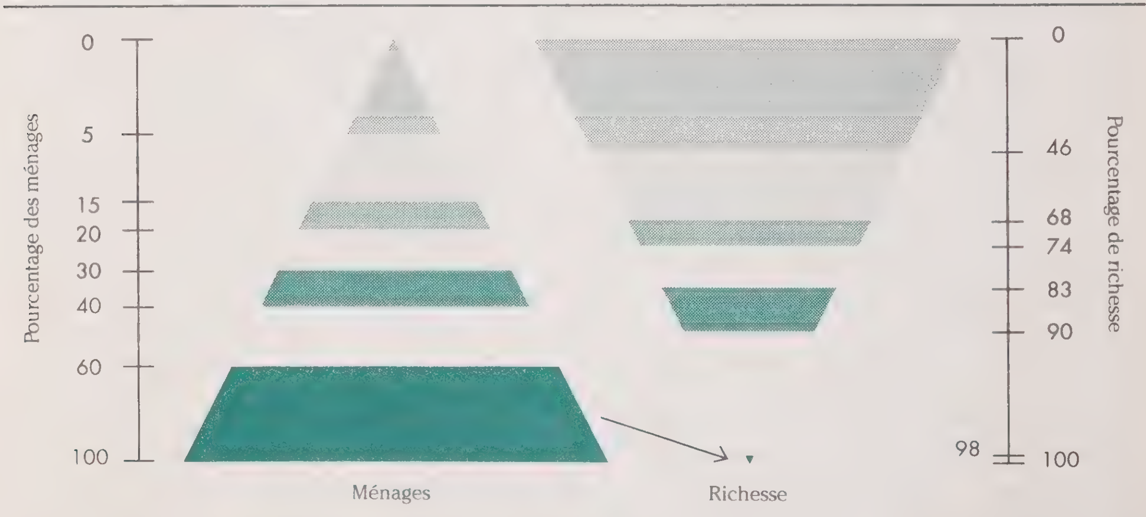
proportion du revenu reçu par les bénéficiaires à revenus moyens a baissé. La proportion du revenu total reçu par ceux qui gagnent les revenus les plus élevés a augmenté.

La distribution de la richesse, la valeur marchande de l'actif moins le passif à un point donné a tendance à être encore plus inégale que la distribution du revenu. En 1989, les 20 pour cent des ménages les plus riches détenaient 74 pour cent de la richesse des ménages, tandis que les 20 pour cent des ménages ayant le revenu avant impôt le plus élevé ont reçu 43 pour cent du revenu de la province. Mais ce qui est encore plus frappant, les 5 pour cent des ménages les plus riches détenaient 46 pour cent de la richesse des ménages dans la province et le 1 pour cent des ménages les plus riches détenaient environ 23 pour cent de la richesse des ménages.

Options pour un système fiscal plus progressif

Comme nous l'avons noté dans nos discussions sur l'équité fiscale, l'un des moyens de rendre le système fiscal plus progressif serait de rendre les éléments individuels de ce système plus pro-

FIGURE 5
COMMENT LA RICHESSE EST DIVISÉE : DISTRIBUTION DE LA RICHESSE DES MÉNAGES EN ONTARIO, 1989



Source : Calculs de la Commission de l'équité fiscale basés sur Ernst & Young, *le rapport sur la richesse* (Toronto, 1990), vol. 2, ann. N.
Remarque : La définition de ménage dans l'étude de Ernst & Young comprend toutes les personnes – même si elles ne sont pas apparentées – qui partagent un logement commun.

TABLEAU 2
SOURCES DE REVENU IMPOSABLE PAR GROUPE DE REVENUS (INDIVIDUELS), ONTARIO, 1989

	Groupe de revenus (milliers $)						
	10 et moins	10–30	30–60	60–100	100–250	Plus de 250	Tous des déclarants
Distribution des déclarants (%)	27,1	40,7	26,1	4,4	1,4	0,3	100,0
Distribution du revenu par groupe de revenus (%)							
Revenu d'emploie	3,7	28,3	45,7	12,1	5,0	5,4	100,0
Transferts imposables (par ex. A.-C.)	20,0	55,6	19,5	3,3	1,2	0,3	100,0
Pensions et rentes	7,4	47,6	32,1	8,5	3,2	1,1	100,0
Dividendes imposables	0,5	9,6	21,9	17,9	21,9	28,1	100,0
Gains en capital imposables	0,6	3,7	12,0	16,8	25,2	41,8	100,0
Autre revenu d'investissement	6,2	33,6	29,9	11,9	9,3	9,0	100,0
Revenu net de travailleur indépendant	4,5	20,0	19,2	13,1	28,7	14,4	100,0
Divers	10,9	30,3	25,1	10,5	9,2	14,0	100,0
Total	4,6	29,3	39,7	11,8	7,2	7,4	100,0
Composition du revenu par source de revenu (%)							
Revenu d'emploi	56,9	69,4	82,7	73,3	49,2	52,5	71,9
Transferts imposables (par ex. A.-C.)	15,0	6,6	1,7	1,0	0,6	0,1	3,5
Pensions et rentes	10,1	10,2	5,1	4,5	2,8	1,0	6,3
Dividendes imposables	0,3	0,7	1,2	3,4	6,8	8,5	2,2
Gains en capital imposables	0,4	0,4	0,9	4,3	10,7	17,4	3,1
Autre revenu d'investissement	9,1	7,8	5,1	6,8	8,7	8,2	6,8
Revenu net de travailleur indépendant	4,8	3,3	2,4	5,4	19,4	9,5	4,9
Divers	3,4	1,5	0,9	1,3	1,8	2,8	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Calculs de la Commission de l'équité fiscale le fichier de micro-données de Revenu Canada.
Remarque : Les chiffres étant arrondis, le total peut ne pas donner exactement 100 pour cent.

gressifs. Nous avons donc porté notre attention sur trois sujets très importants : le traitement fiscal des sources de revenu qui sont attribuées d'une façon disproportionnée aux individus à revenu à plus élevé; le barème des taux d'impôt sur le revenu; et l'imposition de la richesse.

L'imposition des dividendes et des biens en capital

Le revenu provenant des dividendes et des gains en capital des actions des sociétés canadiennes bénéficient d'un traitement spécial.

Le tableau 2 présente des renseignements portant sur les différents types de revenus gagnés par différents groupes de revenus en Ontario pour l'année d'imposition 1989. La moitié supérieure du tableau indique le pourcentage de tous les revenus et de chaque source de revenus reçus par chaque groupe de revenus. La moitié inférieure du tableau indique la composition du revenu pour tous les déclarants dans leur ensemble et à l'intérieur de chaque groupe de revenus.

Deux situations sont clairement apparentes dans les données portant sur les dividendes et les gains en capital. Tout d'abord, d'après la moitié supérieure du tableau, la distribution des différentes sources de revenus par groupe de revenus indique que, dans le montant total des dividendes et des gains en capital reçu par les déclarants de l'Ontario en 1989, la plupart était reçue par des déclarants à revenus élevés, dont les revenus imposables étaient de 100 000 $ ou plus : 21,9 pour cent du montant imposable des dividendes canadiens et 25,2 des gains en capital imposables étaient reçus par des contribuables dont les revenus étaient de 100 000 $ à 250 000 $; et 28,1 pour cent des dividendes et 41,8 pour cent des gains en capital étaient reçus par des contribuables dont les revenus étaient supérieurs à 250 000 $.

Deuxièmement, comme on peut le voir à la moitié inférieure du tableau, les statistiques sur la composition du revenu à l'intérieur de chaque groupe de revenus indiquent que les dividendes et les gains en capital constituaient une part beaucoup plus importante du revenu total pour les déclarants à revenus élevés, dont les revenus imposables étaient supérieurs à 100 000 $ en 1989 que pour tous les autres déclarants. Les dividendes représentaient 2,2 pour cent de tout le revenu imposable en Ontario en 1989 et les gains en capital représentaient 3,1 pour cent, mais les déclarants dans le groupe de revenus de 100 000 $ à 250 000 $ recevaient 6,8 pour cent du revenu total sous forme de dividendes des parts d'une société canadienne et 10,7 pour cent en tant que gains en capital, et les déclarants dont les revenus imposables étaient supérieurs à 250 000 $ recevaient 8,5 pour cent des dividendes et 17,4 pour cent des gains en capital.

À notre avis, deux points importants peuvent être tirés de ces statistiques. Tout d'abord, là où ces types de revenus bénéficient d'un traitement favorable dans le cadre du système actuel, les avantages sont accumulés principalement par les contribuables qui ont des revenus de 100 000 $ ou plus.

Deuxièmement, étant donné que les dividendes et les gains en capital constituent une portion beaucoup plus importante du revenu reçu par ces déclarants que ce n'est le cas pour d'autres, des mesures visant à réduire ou à éliminer toute préférence devraient certainement améliorer la progressivité de l'impôt sur le revenu et du système fiscal dans son ensemble, même si le barème des taux restait inchangé.

Le crédit d'impôt pour dividendes

Lorsqu'il s'agit de déterminer l'impôt payable sur le revenu des dividendes provenant de sociétés canadiennes, le montant imposable des dividendes est calculé en ajoutant 25 pour cent à la valeur au comptant des dividendes réellement reçus. Ceci rend théoriquement le montant ainsi accru égal au revenu avant impôt gagné à l'origine par la société. Un crédit d'impôt sur les dividendes du fédéral est alors fourni dans un montant égal aux deux-tiers de cette «majoration» de 25 pour cent. Par la suite, le contribuable est assujetti à l'impôt sur le montant net du dividende original, moins le crédit d'impôt de dividendes.

Ceci permet d'obtenir à peu près le même résultat fiscal que si l'individu avait gagné directement ce revenu. Le système fiscal évite d'imposer une pénalité fiscale pour l'incorporation en s'assurant que le revenu gagné par l'intermédiaire d'une société n'est pas assujetti deux fois à l'impôt – une fois au niveau de la société et à nouveau au niveau personnel.

Deux arguments importants sont présentés en ce qui concerne le crédit d'impôt pour dividendes. L'un d'eux serait que ce crédit favorise l'équité du système fiscal en éliminant la double imposition qui se produirait dans le cas où les systèmes d'impôts sur le revenu des particuliers et des corporations étaient traités d'une façon entièrement séparée. L'autre argument prétend qu'il s'agit là d'une incitation nécessaire pour que les Canadiens soient prêts à investir dans les actions des sociétés canadiennes.

Nous croyons que le crédit d'impôt pour dividendes constitue un mécanisme défectueux lorsqu'il s'agit d'incorporer les impôts sur le revenu des corporations des particuliers et cela pour trois raisons.

Tout d'abord, le crédit d'impôt pour dividendes est offert seulement aux actionnaires canadiens de sociétés canadiennes imposables.

Deuxièmement, le crédit d'impôt pour dividendes n'est pas fourni aux actionnaires exempts d'impôt tels que les organismes de bienfaisance et les régimes de retraite.

Troisièmement, la majoration et le crédit s'appliquent à des taux fixes, quel que soit le montant de l'impôt sur le revenu payé par la société.

Cette évaluation des inconvénients nous amène à conclure que le crédit d'impôt pour dividendes fonctionne mieux pour encourager la propriété canadienne des sociétés canadiennes et moins comme méthode efficace d'intégration.

Ceci nous incite à dire que le crédit d'impôt pour dividendes devrait être évalué sur la même base que les autres dépenses fiscales, en se demandant si l'incitation constitue un moyen efficace d'atteindre l'objectif politique souhaité et s'il est bien conforme aux autres objectifs du système fiscal – en particulier, les objectifs d'équité.

L'argument en faveur du crédit d'impôt sur les dividendes en tant qu'incitation d'investissement serait qu'il encourage l'investissement par voie d'actions dans les compagnies canadiennes et qu'il fait baisser le coût du capital pour les entreprises canadiennes. Toutefois, cet argument ne tient pas compte de l'intégration internationale croissante des marchés des capitaux qui permet aux entreprises canadiennes (et particulièrement aux grandes entreprises) d'obtenir du capital de risque n'importe où dans le monde.

En fait, on peut dire que, en raison même de l'intégration internationale des marchés de capitaux, le coût du capital de risque est déterminé principalement par le marché international. Pour cette raison, le crédit d'impôt pour dividendes a pour effet d'augmenter la participation canadienne dans les sociétés canadiennes et de réduire l'investissement étranger dans ces sociétés. Bien que le crédit d'impôt pour dividendes risque d'avoir produit un changement d'investissement entre les investisseurs canadiens et les investisseurs étrangers, son impact sur l'investissement total de capital de risque dans les sociétés canadiennes est probablement relativement faible.

Compte tenu de ses répercussions sur l'équité du système fiscal, de ses limites en tant que mécanisme pour l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations et de sa répercussion incertaine sur l'investissement dans les actions des sociétés canadiennes, nous croyons qu'il est temps de réévaluer en profondeur le rôle du crédit d'impôt pour dividendes dans la structure fiscale canadienne.

Il est essentiel toutefois que cette étude soit réalisée conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux. Les mesures pour restructurer le mécanisme actuel de majoration et de crédit ne peut pas être entreprises d'une façon réaliste par une province agissant seule. Le revenu est souvent gagné dans plusieurs provinces (et attribué entre les provinces sur la base d'une formule), et les dividendes sont souvent payés par des sociétés qui résident dans une ou plusieurs provinces, à des contribuables qui résident dans d'autres provinces.

Nous recommandons que l'Ontario discute avec le gouvernement fédéral de l'efficacité du crédit d'impôt pour dividendes avec comme point de vue de l'éliminer ou de le restructurer. Ceci impliquerait des mesures appropriées pour s'assurer que le revenu des petites entreprises est bien assujetti au même montant d'impôt, qu'il soit gagné directement par un travail indépendant ou dans une association ou indirectement par l'intermédiaire d'une compagnie privée à contrôle canadien.

Gains en capital

Les gains en capital sont aussi assujettis à un traitement spécial dans le cadre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les gains sont reconnus pour fins fiscales sur la réalisation (ou la réalisation présumée, par exemple, au décès) plutôt qu'au moment où ils s'accumulent; un quart des gains est exclu pour fins fiscales; et les contribuables bénéficient d'exemptions à vie de 100 000 $ ou si le gain provient de la vente d'une ferme ou de l'actif d'une petite entreprise de 500 000 $.

En 1991, l'exclusion de 25 pour cent des gains en capital ont réduit les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers provincial de 267 millions $ et les recettes de l'impôt sur les corporations de 300 millions $; les exemptions générales à vie de 100 000 $ et l'exemption spéciale de 500 000 $ pour les gains sur les petites entreprises et sur l'actif de l'exploitation agricole coûtent 529 millions $ en revenu perdu.

Étant donné que l'impôt peut être reporté jusqu'à ce que les gains en capital soient réalisés, on peut aussi prétendre que ce type de revenu en capital est traité plus favorablement que toute autre sorte de revenu sur lequel un impôt doit être payé chaque année. De plus, les gains en capital peuvent bénéficier d'un autre avantage fiscal puisque les contribuables peuvent réduire leur impôt en choisissant de réaliser ces gains lorsque leurs autres revenus sont plus bas (de façon à bénéficier de taux d'imposition marginaux moins élevés).

L'EXCLUSION DES GAINS EN CAPITAL

Plusieurs justifications ont été fournies pour expliquer l'exclusion de 25 pour cent.

Tout d'abord, on prétend souvent que cette exclusion est une «compensation approximative»

pour l'inflation. Le système fiscal impose les gains nominaux en capital dont une portion seulement reflète les gains réels; le reste maintient simplement la valeur réelle de l'actif en capital si l'on tient compte de l'inflation. Dans un système d'impôt équitable, seuls les gains réels devraient être imposés. Selon cet argument, l'exclusion de 25 pour cent pourrait être considérée comme un moyen de limiter l'impôt aux gains réels, même si cela est réalisé d'une façon approximative.

Deuxièmement, on défend parfois cette exclusion en prétendant qu'elle contrebalance la tendance que l'on pourrait avoir de conserver l'actif pour éviter de payer – c'est que l'on appelle parfois le «problème du blocage».

Troisièmement, pour que les actions des sociétés qui augmentent de valeur lorsque les gains après paiement de l'impôt sont conservés au niveau de la société, l'exclusion peut être considérée comme un arrangement qui permet d'intégrer les impôts sur le revenu des corporations et des particuliers et d'éviter la double imposition du revenu gagné par l'entremise d'une société.

Finalement, l'exclusion est parfois considérée comme un encouragement pour augmenter l'investissement.

Si l'exclusion sert de rajustement approximatif pour l'inflation, il semble que ce rajustement soit vraiment trop approximatif pour être efficace. L'exclusion de 25 pour cent est fixe; elle ne dépend pas de la période pendant laquelle un individu détient un actif ou du taux de l'inflation sur la période pendant laquelle l'actif est détenu. Au cours de ces dernières années, nous avons vu le taux d'inclusion augmenter dans des proportions de 50 pour cent à 75 pour cent, d'une manière qui a très peu de rapport avec les taux d'inflation. De plus, étant donné que les déductions d'intérêts permises sont basées sur des coûts d'intérêts nominaux plutôt que des coûts d'intérêts réels, une allocation partielle pour l'inflation est déjà incorporée dans le système. Il semble donc que si un rajustement pour l'inflation s'avère nécessaire, un rajustement avec indice serait préférable. Ceci est, en fait, ce que plusieurs pays font actuellement, y compris l'Australie et le Royaume-Uni.

Cette exclusion est aussi trop brutale pour servir d'antidote au problème du gel de l'actif. La répercussion du gel de l'actif dépend de la période pendant laquelle un actif a été détenu et de la différence qu'il y a entre les impôts à payer au moment de sa vente et ceux qui auraient dû être payés si le gain a été imposé sur une base par exercice. Dans un cas comme dans un autre au Canada, ce problème est réduit d'une façon substantielle en raison de l'obligation (sous réserve de diverses exceptions) de payer l'impôt des gains en capital lorsque la propriété est transférée sous forme de don ou au décès.

Si l'exclusion des gains en capital par rapport à une imposition complète est considérée comme un mécanisme qui permet d'éviter la double imposition du revenu gagné par l'entremise d'une société, cette exclusion est vraiment mal conçue si l'on veut réaliser cet objectif. Si l'on utilise cette justification, il n'y aurait aucune raison pour laquelle l'exclusion devrait s'appliquer à un actif autre que des actions de société. De plus, comme le crédit d'impôt pour dividendes, l'exclusion des gains en capital s'applique sans tenir compte si l'impôt sur le revenu a vraiment été payé par la société. Cette exclusion est d'une valeur douteuse pour les grandes sociétés qui sont capables d'obtenir les capitaux de risques n'importe où dans le monde.

Finalement, en tant qu'incitatif d'investissement, l'exclusion des gains en capital est très mal ciblée. Il est probable que l'on pourrait vouloir encourager un investissement productif au Canada. Comme c'est le cas avec le crédit d'impôt pour dividendes, le principal résultat pourrait être le déplacement des investissements étrangers directs auprès d'investissements canadiens. De plus, l'exclusion s'applique à tous les gains en capital, non seulement à ceux qui sont gagnés sur les investissements canadiens. L'effet incitatif est aussi fourni seulement lorsqu'un investissement prospère est liquidé, et non pas lorsque l'investissement est fait.

Bien que nous nous opposions à la continuation de l'exclusion de 25 pour cent pour les gains en capital, nous en avons conclu qu'il est impossible pour l'Ontario à lui seul d'imposer les gains en capital aux taux réguliers

d'impôts sur le revenu des particuliers et des corporations et cela pour deux raisons. Tout d'abord, les résidents de l'Ontario pourraient facilement éviter cette mesure en transférant la propriété qui a augmenté de valeur dans une corporation résidant dans une autre province (étant donné que ceci est permis sur une base d'impôt différé), de vendre la propriété dans l'autre province, et de se payer un dividende de capital avec situation fiscale préférentielle. Deuxièmement, dans la mesure où cette exclusion fonctionne comme un crédit d'impôt pour dividendes pour réduire le fardeau combiné sur le revenu gagné au niveau d'entreprise, des initiatives par une province agissant seule ne peuvent pas être envisagées. Étant donné que le revenu des entreprises est souvent gagné dans plusieurs provinces, et que les actions peuvent être détenues et échangées dans n'importe laquelle des provinces, un tel système serait impossible à administrer.

Les exemptions de gains en capital

Contrairement à l'exclusion de 25 pour cent, qui est tout au moins valable en ce qui a trait au concept d'impôt, les exemptions à vie ont été introduites et justifiées en tant que dépenses fiscales. Elles étaient destinées à fournir un incitatif d'investissement et pour la prise des risques en général, tout en offrant une aide spéciale pour les fermes et les petites entreprises. Elles avaient aussi pour but de compenser les fermiers et les propriétaires de petites entreprises pour les difficultés qu'ils avaient à obtenir du crédit.

À notre point de vue, cette exemption est très mal ciblée pour des questions d'objectifs et de temps, si l'on veut qu'elle réalise efficacement les objectifs indiqués. La continuation de cette exemption ne peut pas se justifier, compte tenu de la mesure d'équité fiscale sacrifiée. Si les gouvernements désirent fournir des incitatifs pour l'investissement et la prise de risque afin de favoriser la croissance économique, il serait préférable d'opter pour des mesures plus directes. Une subvention d'investissement offerte par l'entremise d'une exemption des gains en capital ne dirige pas l'investissement vers des activités ou des secteurs que l'on pourrait identifier dans une stratégie de développement économique. Il semblerait plutôt que ce système offre les mêmes avantages pour les gains en capital provenant d'une vaste gamme d'investissements, y compris ceux qui sont faits à l'extérieur du pays, quelle que soient leurs répercussions économiques.

Le facteur temps de cet avantage est aussi discutable. Le fait de savoir que les gains en capital réalisés seront, en fin de compte, exempts, fournit un certain incitatif, mais on obtiendrait un incitatif beaucoup plus efficace si les investisseurs pouvaient être subventionnés au moment où l'investissement serait fait. De plus, la prise de risques serait encouragée beaucoup plus efficacement par un mécanisme qui tiendrait compte des pertes d'investissement plutôt que le mécanisme actuel qui récompense les gagnants après le coup. En outre, un allégement fiscal «à la toute fin» du cycle d'investissement ne résout pas le problème d'accès au capital ou d'accès au crédit; un tel système bénéficie seulement à ceux qui ont, au moins dans une certaine mesure, ont résolu ce problème.

Pour défendre l'exemption pour les fermes certains prétendent qu'il s'agit d'une forme de fonds de pension et que cette exemption favorise la survie des fermes familiales au Canada. L'élément de pension du capital de ferme serait assuré d'une façon plus efficace et plus équitable en créant des parallèles plus étroits entre cette forme d'investissement et les fonds de pension plus conventionnels. Par exemple, à la vente d'une ferme, une partie des produits pourrait être déposée dans un régime enregistré d'épargne-retraite. Ce montant serait alors imposé lorsqu'il serait retiré et consommé, de la même manière que sont imposés d'autres fonds de pension et de retraite. La conservation des fermes familiales est résolue par d'autres dispositions y compris la clause de «transfert à l'abri de l'impôt» qui permet le transfert d'une ferme aux enfants du propriétaire sous forme de don ou au décès sans le paiement d'impôt.

Nous trouvons que les arguments pour l'exemption à vie des gains en capital ne sont pas assez forts pour justifier le sacrifice de l'équité fiscale et sur cette base, nous avons conclu que cette exemption devrait être abolie. Une mesure par le gouvernement fédéral qui

affecterait l'impôt sur le revenu fédéral et provincial constituerait la méthode préférentielle.

Toutefois, étant donné que l'exemption (contrairement à l'exclusion) agit seulement sur l'impôt sur le revenu des particuliers et qu'elle n'est pas reliée au crédit d'impôt pour dividendes, l'Ontario pourrait réformer son impôt sur le revenu dans ce domaine, même sans une mesure fédérale. Ceci pourrait être réalisé dans le cadre d'un accord de perception d'impôt amendée qui permettrait aux provinces de percevoir l'impôt sur le revenu imposable et autoriserait que l'exemption des gains en capital actuelle soit rajoutée au «revenu imposable ajusté» pour l'imposition provinciale.

Structure de taux de l'impôt sur le revenu

La structure de taux de l'impôt sur le revenu des particuliers constitue le moyen le plus visible, sinon le plus important de réaliser la relation recherchée entre le revenu et le montant d'impôt payé. Souvent, lorsque les gens comparent les systèmes fiscaux entre les juridictions, ils comparent les structures de taux prévues par la loi (tels qu'ils sont présentés dans la législation fiscale), même si l'effet final de l'impôt résulte de l'interaction du taux et de l'assiette imposée.

À plusieurs occasions durant nos audiences publiques, certains nous ont présenté des arguments en faveur d'un système d'impôt «uniforme». Généralement, l'idée d'un impôt uniforme voudrait dire qu'après certaines exemptions de revenu de base, tous les revenus seraient imposés au même taux, et que les autres déductions, exemptions et crédits seraient éliminés ou sévèrement restreints. Il s'agirait d'un système d'imposition très simple et, en raison de l'assiette plus grande, le taux dont on aurait besoin pour augmenter un niveau de revenu serait beaucoup plus faible que les taux plus élevés dans un barème progressif.

Ces arguments ne nous ont pas convaincus qu'un système d'impôt uniforme serait plus simple que le système actuel d'impôt sur le revenu (ou un impôt structuré de la même manière), le coût en équité fiscale excéderait de beaucoup les avantages que l'on tirerait de la simplicité. Il serait impossible de réaliser un degré quelconque de progressivité qui serait conforme à un impôt sur le revenu équitable basé selon le principe de capacité contributive.

En conséquence, nous adoptons le point de vue que l'impôt sur le revenu des particuliers devrait continuer à être basé sur une structure de taux progressifs définie par la loi et que sa progressivité soit renforcée.

«Nous considérons que nos fermes constituent nos épargnes de retraite. Ce n'est pas par choix, mais par nécessité. Une fois que l'on a payé les dépenses d'exploitation et les frais courants, tout l'argent disponible est généralement investi dans la ferme et il ne reste rien pour acheter un régime d'épargne de retraite.» ~ Association des éleveurs de bétail de l'Ontario, audience de Kenora.

Nous avons trois objectifs en développant nos recommandations au sujet de la structure de taux pour l'impôt sur le revenu des particuliers.

Tout d'abord, l'allégement fiscal pour les individus à faible revenu devrait être renforcé. À l'heure actuelle, un grand nombre de gens en Ontario, dont les revenus familiaux sont inférieurs aux mesures acceptées de faible revenu, paient de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nos recommandations dans ce domaine portent sur l'établissement d'un système de crédit d'impôt réformé.

Deuxièmement, nous recommandons une augmentation du degré de progressivité dans la structure de l'impôt sur le revenu. Les réformes de 1987-88 du fédéral ont fait passer les taux marginaux de 10 à trois tranches. En conséquence, les individus qui ont des différences considérables de revenus paient de l'impôt au même taux, et la tranche de taux supérieure est atteinte à un revenu imposable relativement modeste de 59 180 $ (1993). Le taux de l'Ontario ressemble aux taux du fédéral.

Troisièmement, nous proposons que le taux marginal supérieur ne soit pas excessivement élevé. Évidemment, ce qui nous intéresse ici ce sont les taux combinés du fédéral et du provincial, parce qu'il s'agit du taux marginal que le contribuable doit payer. Bien que nous ne tenions pas à ce que le taux supérieur soit

excessif, il n'y a pas d'indication très claire dans la documentation ou autre part quant à savoir où se trouve ce seuil. Une limite supérieure souvent citée serait 50 pour cent, mais ce chiffre n'a réellement aucune signification spéciale.

Bien que pour des questions d'équité fiscales, il n'y a aucune raison valable de choisir un taux marginal par rapport à un autre, les considérations pratiques peuvent offrir une indication plus ferme. Par exemple, au-delà d'un certain niveau, les effets des taux d'imposition élevés peuvent devenir suffisamment forts pour influencer négativement le comportement des contribuables envers l'investissement et le travail. De plus, dans une économique ouverte, l'investissement dans une juridiction à «impôt élevé» peut baisser et se rendre vers des régions où les impôts sont «moins élevés» et, en fin de compte, les individus à revenu élevé peuvent décider de déménager. Les études réalisées pour la Commission confirment cet effet des niveaux élevés d'imposition, particulièrement dans les décisions de déménagement pour l'investissement et les individus à revenu élevé.

Nous remarquons aussi qu'une certaine contradiction existe entre notre deuxième et notre troisième objectifs. Si l'on s'inquiète de la possibilité d'avoir un taux marginal supérieur trop élevé, le montant de progressivité qui peut être introduit dans le barème de taux risque d'être limité.

Si l'Ontario obtient un plus grand contrôle de son système d'impôt sur le revenu des particuliers à la suite d'amendement aux accords de perception d'impôts fédéral-provinciaux, nous recommanderions que l'Ontario adopte un barème de taux sur le revenu des particuliers qui auraient les caractéristiques suivantes :

- Un crédit personnel de base déterminé en multipliant le taux le plus bas de l'impôt sur le revenu des particuliers de l'Ontario par le montant personnel de base dans l'impôt sur le revenu des particuliers du fédéral.
- Un barème de taux qui serait progressif sur tous les paliers des revenus moyens.
- Un taux marginal supérieur qui entraînerait un taux marginal supérieur fédéral/provincial combiné maximum de 60 pour cent, qui s'appliquerait à un revenu annuel imposable au-dessus de 250 000 $.
- Pas plus de 10 tranches d'imposition.

Les impôts sur la richesse

Les impôts sur la richesse peuvent favoriser la progressivité du système fiscal en général, soit sous la forme d'un impôt annuel net sur la richesse soit sous la forme d'un impôt sur le transfert de la richesse, en apportant une solution aux limites qu'il peut y avoir dans l'impôt sur le revenu des particuliers lorsqu'il s'agit d'avoir une mesure adéquate de la capacité contributive.

En raison de la publicité qui a été faite sur le rapport du Groupe de travail sur l'imposition de la richesse et des déclarations dans les médias sur les «plans» du gouvernement provincial concernant l'impôt sur la richesse, de nombreuses personnes se sont présentés à nos audiences publiques pour exprimer leurs points de vue.

Bien que certaines ont demandé à la Commission d'envisager les impôts sur la richesse comme moyen d'améliorer l'équité du système fiscal, d'autres se sont fortement opposées à toute forme d'impôt sur la richesse. Dans l'ensemble, les commentaires du public ont révélé qu'un grand nombre de gens n'étaient pas sûrs de la structure et du fonctionnement des impôts sur la richesse et ne savaient pas très bien qui devrait les payer.

Il existe deux sortes d'impôts sur la richesse. Un impôt annuel net sur la richesse est un impôt annuel sur l'actif accumulé dans un ménage moins le passif. Un impôt sur le transfert de la richesse est un impôt sur les transferts de richesse au moyen de dons ou au moment du décès. Nous avons examiné les deux pour évaluer leurs coûts et les avantages et pour savoir s'il serait viable au niveau provincial.

Les leçons de l'histoire

Aujourd'hui, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les seuls pays dans l'organisation sur la coopération et le développement

économiques (OCDE) qui ne perçoivent pas d'impôt sur la richesse. Tous les autres pays perçoivent un ou plusieurs impôts annuels sur la richesse nette ou un impôt sur le transfert de la richesse impliquant une certaine combinaison d'impôts sur les dons et d'impôts sur les héritages (un impôt sur ceux qui héritent de la richesse), et/ou un impôt sur les successions (un impôt sur la succession d'une personne décédée).

Bien que les impôts annuels nets sur la richesse n'aient jamais existé au Canada, au fédéral comme au provincial, les impôts sur le transfert de la richesse ont une longue histoire dans notre pays. Il y a environ 100 ans, l'Ontario a introduit un impôt sur la richesse sous forme d'un impôt sur les héritages.

En 1941, le gouvernement fédéral introduisait un impôt sur les dons et les successions, qui a continué jusqu'en 1971. En 1979, l'Ontario abolissait ses droits de succession, et en 1985, le Québec abolissait le dernier droit de succession provincial au Canada.

En principe, nous croyons que l'imposition de la richesse peut jouer un rôle important dans l'ensemble des impôts. Les impôts sur la richesse contribuent à l'équité du système général des impôts de plusieurs façons et peut fournir une source de revenus importante bien que secondaire. À quel point est-il pratique d'introduire un impôt sur la richesse dépend toutefois du concept de l'impôt et de savoir s'il peut être introduit en Ontario ou à un niveau national.

L'impôt sur le transfert de la richesse par rapport à l'impôt annuel net sur la richesse

Bien que nous ayons de fortes réserves au sujet de la possibilité de créer un impôt sur le transfert de la richesse en Ontario seulement, nous sommes fermement convaincus qu'un impôt national sur le transfert de la richesse constituerait un supplément pratique et intéressant à l'ensemble actuel d'impôts au Canada.

Un impôt sur le transfert de la richesse présente plusieurs caractéristiques en sa faveur par rapport à un impôt annuel net sur la richesse. Historiquement, les statistiques canadiennes sur la fiscalité indiquent qu'une distribution progressive de la richesse transfère le fardeau fiscal, tout au moins lorsque celui-ci est mesuré par rapport aux valeurs nettes évaluées des biens.

«Nous prétendons croire en une société qui offre des chances égales pour tous et pourtant nous continuons à permettre que la richesse soit passée d'une génération à l'autre, si bien qu'une personne née dans une famille riche a un avantage considérable sur celle qui est née dans une famille pauvre.» ~ Conseil des écoles catholiques séparées du comté Essex, audience de Windsor

La documentation dont nous disposons montre bien que les impôts sur le transfert de la richesse peuvent apporter une contribution importante aux recettes gouvernements. L'Ontario a perçu plus de 60 millions $ à partir de son impôt sur les dons et de son droit de succession en 1975-76. Les estimés concernant les recettes réelles perçues par les impôts sur le transfert de la richesse dans les pays membres de l'OCDE en tant que pourcentage du produit intérieur brut, semblent indiquer que les recettes d'un impôt sur le transfert de la richesse pour l'ensemble du Canada serait probablement de l'ordre de 1,7 milliard $ à 2,1 milliards $ (0,29 pour cent du PIB, comme aux États-Unis). Étant donné que les ménages de l'Ontario détiennent environ 45 pour cent de la richesse nette des ménages canadiens, la part des recettes de l'Ontario qui serait tirée de cet impôt serait probablement de l'ordre de 765 millions $ à 945 millions $. Bien que les recettes sur le transfert de la richesse ne seront pas similaires à celles qui auraient pu être obtenues à partir d'un impôt annuel net sur la richesse, les coûts d'administration d'un impôt sur le transfert de la richesse seraient certainement moins élevés.

Tout d'abord, le nombre des contribuables qui seraient assujettis à l'impôt sur le transfert de la richesse au cours d'une année donnée ne représenterait qu'une fraction du nombre qui devrait payer un impôt annuel net sur la richesse. Il y avait presque 215 000 ménages en Ontario dont la richesse nette était supérieure à 1 million $ en 1989. Une étude réalisée pour la Commission estime que, parmi les résidents de l'Ontario, qui sont décédés en 1989, il y avait seulement 2 500 successions évaluées à plus de 1 million $.

Deuxièmement, contrairement à un impôt annuel net sur la richesse, qui devrait se servir d'évaluations annuelles coûteuses ou de

règlements d'évaluation qui faciliteraient l'administration de l'impôt mais en affecterait l'équité et l'efficacité, un impôt sur le transfert de la richesse pourrait être basé sur les évaluations qui sont déjà exigées pour l'impôt sur les gains en capital concernant les dispositions présumées (pour une propriété qui a augmenté de valeur) ou les droits de succession par testament (pour les propriétés assujetties à la suc-cession au décès).

«Il n'y a aucune raison pour que le revenu provenant d'un héritage soit traité différemment du revenu gagné – un tel impôt est nécessaire pour combler la brèche dans l'imposition des riches qui ne peut pas raisonnablement être résolue en changeant le système d'impôt sur le revenu.»
~ Toronto Association of Neighbourhood Services, audience de Toronto

D'une façon plus générale, étant donné que les impôts sur le transfert de la richesse ont une longue histoire au Canada, on peut s'attendre à ce que les contribuables et l'administration chargée de la perception éprouveront moins de coûts initiaux que pour un impôt annuel net sur la richesse dans lequel le Canada a très peu ou aucune expérience.

Finalement, la répercussion économique d'un impôt sur le transfert de la richesse est moins inquiétante que celle d'un impôt annuel net sur la richesse qui risquerait de décourager l'épargne quel qu'en soit le but. Les impôts sur le transfert de la richesse affecteraient seulement les épargnes au moment du transfert de la richesse.

L'un dans l'autre, nous pensons qu'un impôt annuel net sur la richesse ne serait ni pratique ni réalisable au niveau provincial. Bien qu'un tel impôt pourrait améliorer l'équité du système fiscal dans son ensemble, son potentiel de recettes est trop incertain, ses coûts d'administration sont trop élevés et ses implications économiques trop troublantes pour en justifier l'introduction.

L'Ontario peut-il faire cavalier seul?

Un impôt sur le transfert de la richesse en Ontario, au cas où la province serait seule à percevoir cet impôt, serait possible bien que relativement incertain. Si l'on se base sur les expériences du Canada et de l'Australie, où l'on a abandonné des impôts sur le transfert de la richesse au niveau sous-national après que le gouvernement national se soit retiré de ce champ de taxation, il serait raisonnable de conclure que ces impôts sont possibles seulement au niveau national.

En plus des obstacles administratifs et constitutionnels qui, eux-mêmes, seront importants, un impôt sur le transfert de la richesse risque d'être extrêmement vulnérable aux décisions de déménagement qui risqueraient de réduire d'une manière substantielle les recettes perçues et d'affecter le niveau général de l'activité économique de la province. Dans la mesure où cet impôt serait appliqué aux successeurs des résidents donateurs en Ontario à leur décès, les gens pourraient réussir à éviter l'impôt en déménageant vers une autre province au moment de leur retraite.

D'autre part, bien que cet impôt pourrait être tout de même imposé sur les transferts des propriétés situées en Ontario et sur les recettes des bénéficiaires résidents, la première situation pourrait être évitée en transférant la propriété dans une société résidant dans une autre province, tandis que la seconde pourrait être évitée par l'utilisation de dispositifs de planification comme les fiducies ou donner lieu à une évasion fiscale, en omettant tout simplement de déclarer la propriété reçue de l'extérieur de la province.

Bien que les déménagements et la planification fiscale coûtent relativement cher, ils peuvent être beaucoup moins coûteux à l'intérieur d'un pays qu'entre des pays différents.

De plus, bien que les études consultées semblent indiquer que la répercussion des impôts sur les décisions de déménagement des affaires et des particuliers est généralement moins importante que d'autres décisions de nature non fiscale, les économies qui pourraient être réalisées en évitant l'impôt sur le transfert de la richesse risqueraient d'être substantielles. On peut donc s'attendre raisonnablement à ce que les personnes qui ont des successions importantes ne soient pas prêtes à endurer un impôt

TABLEAU 3
RÉPERCUSSION DE DISTRIBUTION ESTIMÉE ET POTENTIEL DE REVENU À PARTIR D'UN IMPÔT DE SUCCESSION COMPLET EN ONTARIO

			Impôt moyen payé par				
	Successions imposables		Successions imposées		Toutes les successions		
Dimension de la succession (millions $)	#	% de toutes les successions	$	% moyen de succession	$	% moyen de la valeur totale	Recettes perçues (millions $)
1,0–2,0	497	38,3	90 000	6,9	34 487	2,7	44,7
2,0–5,0	342	33,2	658 599	20,6	218 468	6,8	225,2
Plus de 5	85	44,5	4 339 137	28,1	1 931 029	12,5	368,8
Toutes les successions	924	1,6	691 339	20,9	10 840	3,6	638,8

Source : James B. Davies et David Duff «Wealth Tax Proposals : Distributional Impact and Revenue Potential.» dans *Issues in the Taxation of Individuals,* ed. Allan M. Maslove, Études de recherches de la Commission de l'équité fiscale (Toronto : University of Toronto Press, à venir)
Remarque : Exemption, taux de 1 million $; 30 % au-dessus de 1 million $; exemption complète pour les transferts aux conjoints

qu'elles n'auraient pas besoin de payer dans une autre province et il serait probable qu'elles déménageraient alors pour éviter l'impôt.

Un impôt national sur le transfert de la richesse

Le potentiel de recettes que l'Ontario pourrait tirer d'un impôt national sur le transfert de la richesse est substantiel et la distribution d'un tel impôt serait extrêmement progressive. Un grand nombre de scénarios divers simulés ont été préparés pour la Commission. Afin d'illustrer la répercussion possible d'un impôt sur les successions, nous avons présenté un de ces scénarios au tableau 3. Il fournit le modèle d'un impôt avec un taux de 30 pour cent appliqué aux successions après avoir accordé une exemption générale de 1 million $ et une exemption complète pour les transferts en faveur des conjoints survivants. Le potentiel des recettes serait, selon les estimations, de presque 640 millions $ par an, en se basant sur les données de 1989. Plus de la moitié de ce total viendrait des successions évaluées à plus de 5 millions $. Celles-ci permettraient de percevoir un impôt de plus de 4 millions $, comparé à une valeur moyenne de ces successions d'environ 15 millions $.

Nous recommandons un impôt sur la richesse sous forme d'un impôt sur le transfert de la richesse comme option préférentielle. Ce type d'impôt sur la richesse est le mieux connu, le plus facile à administrer, celui que l'on retrouve dans la plupart des pays développés et qui est le plus compatible avec notre point de vue de l'équité. Cet impôt pourrait être perçu par le gouvernement fédéral ou par toutes les provinces agissant de concert.

L'assiette de cet impôt serait complète (elle comprendrait les résidences principales, les fonds de pension et l'assurance-vie), cet impôt s'appliquerait aux dons ainsi qu'aux transferts au moment du décès, les transferts entre conjoint devraient être entièrement exempts, les transferts seraient imposables seulement sur la portion du transfert au-dessus d'une exemption généreuse, et il ne devrait y avoir aucun crédit pour les impôts sur les gains en capital sur les dispositions présumées. Les estimés préparés pour la Commission indiquent qu'un impôt appliqué seulement sur la valeur de la succession au-dessus d'un million de dollars et qui exempterait les transferts entre conjoints s'appliquerait seulement à 1,6 pour cent des successions en Ontario.

Si un tel impôt était introduit et que l'Ontario en tirait des recettes, les droits de successions par testament devraient être restructurés de façon à ce qu'ils ne fonctionnent plus comme un impôt progressif (comme c'est le cas actuellement), mais comme une redevance des usagers pour refléter les véritables coûts du traitement des testaments.

Le système fiscal et l'activité économique en Ontario

Tous les impôts affectent l'activité économique d'une façon ou d'une autre, parce qu'ils affectent les décisions prises à la fois par les entreprises et les particuliers. Tout au long de ce rapport, nous faisons part de nos préoccupations concernant l'influence de l'imposition sur le comportement économique des individus. Toutefois, lorsque nous envisageons des impôts payés par les sociétés, ces inquiétudes sont encore plus importantes. Tout d'abord, la répercussion des impôts sur la prise des décisions au sein des sociétés a constitué un sujet de premier plan lors de notre processus de consultation publique, et à juste titre. Deuxièmement, étant donné que l'équité des impôts sur les corporations dépend de la façon dont le marché distribue finalement le fardeau fiscal parmi la population, les questions de répercussion économique sont généralement beaucoup plus clairement définies dans l'imposition des sociétés que ne le sont les questions d'équité.

«En réalité, les sociétés, y compris les multinationales qui sont les plus désirées, ne constituant pas des entités sans visage ni des organismes appartenant à un capitaliste au pantalon rayé et au chapeau haut de forme comme sur les bandes dessinées; en fait, tous ceux qui ont des épargnes dans un fonds mutuels, un régime de pension ou un régime d'assurance-vie en sont les véritables propriétaires.»
~ Soumission, Burlington

Nous avons considéré les questions économiques et les questions d'équité qui découlaient de l'imposition du revenu et du capital des sociétés, des charges sociales et de l'imposition des petites entreprises et des coopératives. Nous avons également envisagé le sujet particulier de l'imposition des exploitations minières et forestières, dont l'objectif est de récupérer une part équitable pour le public de la valeur fondamentale des ressources détenues en commun par la population de l'Ontario.

L'imposition des sociétés dans un système fiscal équitable

Les questions se rapportant à l'imposition des sociétés étaient parmi celles qui ont soulevé le plus de controverses au cours de nos audiences. Pour de nombreux participants, la baisse des recettes provenant de l'imposition du revenu et du capital des sociétés constituait un symbole de l'inéquité accrue de l'ensemble de notre système fiscal. Pour d'autres, les niveaux actuels d'imposition des sociétés constituaient un problème majeur pour l'Ontario alors que la province essaie de faire concurrence à des juridictions dont les niveaux d'impôt sont apparemment moins élevés.

Notre travail, dans ce domaine a été d'essayer à la fois de nous concentrer sur ces sujets et de fournir des renseignements qui permettraient de les clarifier. À la fin, toutefois, les données et les analyses ne peuvent nous mener que jusqu'à un certain point. Les juridictions commencent seulement à se rendre compte des implications financières et économiques d'une intégration croissante de l'économie mondiale au cours des 25 dernières années et de l'accroissement de la mobilité du capital et de l'activité économique.

Par la même occasion, toute discussion portant sur les changements à apporter au système fiscal doit aussi considérer qui paie en réalité l'impôt : les impôts sur les sociétés ont tendance à être passés aux employés sous forme

de salaires moins élevés, aux consommateurs sous forme de prix plus élevés, ou aux investisseurs sous forme de dividendes moins élevés.

La baisse des recettes

Le Canada n'est pas seul à connaître une baisse dans la part de ses recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés. Les États-Unis ont subi une baisse similaire.

L'une des raisons pour laquelle les recettes des impôts sur les bénéfices des sociétés ont baissé relativement aux autres assiettes fiscales est due à la baisse de la rentabilité déclarée par les sociétés.

Le déclin à long terme de l'impôt sur le revenu des corporations, en tant que part des recettes du gouvernement fédéral, soulève des questions importantes de politique publique.

- Les impôts sur les corporations sont-ils plus bas qu'ils ne devraient l'être dans un système équitable?
- Quelle contribution les recettes plus élevées provenant des impôts sur les corporations pourraient apporter à un système fiscal équitable?

La compétitivité et les taux dans les autres juridictions

Les taux de l'impôt sur le revenu des corporations sont généralement comparables à ceux des autres provinces, à l'exception du Québec. En 1993, le taux de l'impôt sur le revenu des corporations pour les bénéfices dans le secteur manufacturier et de traitement comprenant à la fois les impôts du fédéral et du provincial s'élevait à 36,34 pour cent en Ontario et 31,74 pour cent au Québec; le taux général était de 44,34 pour cent en Ontario et de 37,74 pour cent au Québec. Cette différence a entraîné certains mécanismes de planification fiscale qui font déclarer le revenu sur les corporations au Québec. Le Québec a des charges sociales et des taux d'impôt sur le capital plus élevés, mais ces taux ne sont pas directement applicables aux questions de transferts de revenus.

À l'échelle internationale, le principal point de comparaison pour les taux de l'impôt sur les corporations de l'Ontario est, par nécessité, les États-Unis, où se trouve la plupart des maisons-mères étrangères des filiales canadiennes. Avant la réforme fiscale du fédéral dans les deux pays vers la fin de 1980, les systèmes de l'Ontario et du Canada, qui se caractérisaient par un taux moins élevé pour la fabrication et le traitement n'étaient pas dans une situation désavantageuse concernant les taux d'imposition. Cette situation a changé à la suite de la réforme fiscale; les taux d'imposition aux États-Unis ont baissé plus qu'au Canada.

À la suite de changements budgétaires au niveau fédéral et en Ontario au cours de ces dernières années, les bénéfices dans le domaine de la fabrication et du traitement est maintenant imposé à un taux légèrement plus bas au Canada qu'aux États-Unis. Pour le revenu qui n'est pas imposé au taux de fabrication et de traitement, le taux de l'Ontario est plus élevé qu'aux États-Unis. Toutefois, l'impôt de retenue du fédéral sur les dividendes payés aux non résidents relève le taux d'imposition réel sur les bénéfices rapatriés à partir des filiales canadiennes vers les maisons-mères étrangères.

> *«Le gouvernement doit s'assurer que ses politiques et ses programmes n'exercent pas un fardeau inutile sur les secteurs qui créent de la richesse – que le coût des programmes ne dépasse pas les avantages reçus et que les programmes eux-mêmes n'entravent pas la croissance.»*
> *– Association des industries forestières de l'Ontario, audience de Toronto*

L'imposition des sociétés et le comportement économique

Les opinions divergent beaucoup au sujet de la répercussion des différences d'impôt sur le déplacement de l'activité économique. Toutefois, la plupart des commentateurs seraient d'accord pour dire que d'autres facteurs économiques seront les considérations dominantes dans la plupart des décisions de choix d'emplacement. Par la même occasion, il est important de remarquer que les juridictions concurrentes ont tendance à garder leurs systèmes fiscaux à l'intérieur de paliers étroits de taux d'imposition et à fournir des encouragements pour l'investissement.

Bien que les indications dont nous disposons concernant l'effet des impôts sur les corporations sur les décisions de déménagement des entreprises ne soient pas concluantes, il y a des raisons de croire que les taux d'imposition ont un certain effet là où des bénéfices sont déclarés. Nous sommes d'accord pour dire qu'il faudra de plus en plus tenir compte du rôle joué par les autres régimes fiscaux lorsqu'il s'agira de décider quels sont les meilleurs choix politiques de l'Ontario. Les niveaux d'imposition qui sont beaucoup plus élevés que ceux des juridictions concurrentes ont presque certainement un effet paradoxal : celui d'abaisser les recettes générales en faisant sortir les assiettes fiscales visées par l'imposition.

Les taux d'imposition sur les corporations

L'assiette de l'impôt sur le revenu des corporations peut se déplacer d'une province à l'autre et d'un pays à l'autre en fonction des différences de taux d'imposition prévus par la loi. Il est peu probable que des recettes pourraient être perçues en augmentant en ce moment les taux de l'impôt sur le revenu des corporations.

Nous avons conclu qu'il serait tout à fait à l'encontre du but recherché d'adopter des politiques d'impôt sur les corporations qui seraient très différentes de celles des autres juridictions avec lesquelles l'Ontario a des rapports économiques étroits.

L'Ontario devrait maintenir ses taux réels de l'imposition sur les affaires à leurs niveaux actuels, relativement aux autres juridictions, compte tenu de la situation en ce qui concerne :

- les taux d'imposition réels dans les juridictions concurrentes;
- la répercussion des taux d'imposition réels sur les choix d'emplacement des affaires; et
- le fait que le fardeau des impôts sur les corporations a tendance à être supporté par les employés, les consommateurs et les investisseurs.

Une réaction dynamique aux restrictions sur les impôts des corporations

Si l'Ontario et les autres provinces, et les autres juridictions à l'extérieur du Canada tiennent à conserver un niveau équitable d'imposition sur le revenu venant du capital, il leur faudra coordonner beaucoup plus étroitement leurs politiques fiscales, tant à l'intérieur du Canada qu'à l'échelle internationale.

L'Ontario devrait chercher à conclure des accords avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour réduire la concurrence fiscale interprovinciale. Ces accords devraient permettre les mesures suivantes :

- une imposition consolidée dans laquelle l'unité qui paie l'impôt comprendrait tous les membres canadiens d'un groupe de sociétés; et
- des taux provinciaux minimums de l'impôt sur les corporations.

Les juridictions nationales doivent aussi faire face à des contraintes dans la façon dont elles sont en mesure d'imposer le revenu des sociétés multinationales. En plus de respecter certaines contraintes en établissant ses propres politiques, l'Ontario devrait demander au gouvernement fédéral de jouer un rôle actif en favorisant diverses initiatives, comme des accords internationaux sur la fiscalité, afin de s'assurer que les sociétés multinationales soient imposées d'une manière équitable.

Les dépenses fiscales et les impôts minimums sur les sociétés

La critique populaire du système d'impôt des corporations a souvent montré du doigt les sociétés rentables qui ne paient que peu ou pas d'impôt sur les corporations. Cette situation est perçue comme une preuve tangible des problèmes que pose la structure fiscale actuelle, particulièrement dans trois domaines fondamentaux.

Tout d'abord, on considère qu'il est tout à fait inapproprié que des sociétés qui ont des opérations rentables dans la province bénéficient des services du gouvernement sans payer ces services par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu.

Deuxièmement, la possibilité pour les sociétés de faire des bénéfices et de distribuer leurs revenus sans impôt est considérée comme une question d'équité extrêmement importante. Cette inquiétude est amplifiée par le fait que les

dividendes reçus au niveau individuel sont alors imposés à des taux préférentiels en raison du crédit d'impôt pour dividendes.

Troisièmement, les bénéfices non imposés sont considérés comme une assiette fiscale potentielle, qui devraient permettre de tirer des recettes fiscales substantielles et retarder la baisse des recettes tirées de l'impôt sur les corporations en tant que part des recettes provinciales.

Le rapport du Groupe de travail sur l'impôt minimum des sociétés a analysé les raisons pour lesquelles certaines sociétés ne payaient pas d'impôt sur le revenu des corporations. Parmi les 23 300 sociétés rentables qui n'ont pas payé d'impôt sur le revenu en 1989, à peu près 12 800 n'étaient pas imposables en raison de l'exemption de taxe de l'Ontario offerte aux petites entreprises en 1989, programme qui a depuis lors été aboli; 1 600 n'ont payé aucun impôt sur le revenu des corporations en Ontario de façon à éviter la double imposition du revenu gagné dans le secteur des entreprises; les dividendes inter-sociétés ne sont pas imposées; 2 200 ont utilisé les pertes des années précédentes pour compenser l'impôt sur le revenu des corporations qu'elles auraient dû autrement payer; et 6 700 autres (dont les bénéfices comptables totaux s'élevaient à presque 6 milliards $, dont 3,3 milliards $ ont été attribués à l'Ontario pour fins fiscales) étaient non imposables pour d'autres raisons. De ces 3,3 milliards $, 65 pour cent étaient non imposables en raison d'importantes dépenses fiscales, y compris l'allocation du coût en capital (41 pour cent); la déduction des ressources (11 pour cent); l'exclusion des gains en capital (8 pour cent); et une super-allocation pour la recherche et le développement (5 pour cent).

Lorsque le gouvernement fédéral a introduit sa réforme fiscale en 1987, l'un des objectifs était de réduire le nombre de sociétés rentables échappant complètement à l'impôt. Ces réformes affectent l'Ontario, puisque presque tous les changements du fédéral ont été aussi adoptés dans cette province.

Les données pour 1989 ne tiennent pas complètement compte de l'effet de la réforme fiscale, étant donné que de nombreux changements ont été apportés progressivement sur un certain nombre d'années. D'autres changements auront leur plein impact seulement après que l'actif qui était en place avant la réforme fiscale aura été remplacé; par exemple, les taux réduits pour la dépréciation fiscale s'appliquent seulement à l'actif acheté après la réforme. La possibilité existe que les renseignements de 1989 sur les compagnies qui ne paient pas d'impôt puissent donc exagérer le problème. Néanmoins, une large réserve de pertes et de déductions reportées qui existaient au moment de la réforme, les incitations qui étaient encore en place, et les pertes reliées à la sérieuse récession de ces dernières années semblent toutes indiquer que le phénomène des sociétés rentables ne payant pas du tout d'impôt risque de continuer tout au moins pendant quelque temps.

Cette situation est une conséquence directe du fait que, par l'entremise des dépenses fiscales, des subventions importantes sont fournies aux sociétés par le système fiscal. Lorsque ces subventions sont réclamées par une société rentable et qu'elles dépassent le montant qui aurait dû autrement être payé par la société à partir de ses revenus, il en résulte qu'une société rentable semble ne payer aucun impôt.

En général, il peut y avoir deux moyens de résoudre ce problème des sociétés rentables payant peu ou pas d'impôt sur le revenu des corporations, dans le cadre de l'application des dépenses fiscales. L'une serait de considérer l'application d'une taxe spéciale qui serait imposée sur les sociétés rentables qui ont pu utiliser des subventions fournies par le système fiscal pour réduire à zéro leur responsabilité fiscale. L'autre consisterait à porter notre attention sur les raisons sous-jacentes de ce phénomène – le fait que les subventions aux sociétés sont fournies par l'entremise du système fiscal – et d'envisager si oui ou non ces subventions sont justifiables du point de vue de la politique publique.

Dépenses fiscales pour les sociétés

Si une dépense fiscale est considérée comme étant le moyen le plus efficace de réaliser un objectif donné de politique publique, le fait qu'une société risque de ne pas payer d'impôt

après avoir profité de cette disposition ne peut pas être considéré en soit comme une preuve qu'il existe un problème dans la structure fiscale.

Bien que les questions précises de politique publique soulevées par certaines subventions soient au-delà de notre mandat et appartiennent au domaine de la politique économique, nous nous sommes adressés aux questions d'ensemble se rapportant au processus selon les dépenses fiscales sont conçues, approuvées, administrées, étudiées et vérifiées.

En plus des critères qui s'appliquent aux dépenses fiscales en général, ceux qui sont conçus pour améliorer les objectifs généraux de développement économique devraient répondre aux mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux programmes de développement économique fournis à l'extérieur du système fiscal.

- Les subventions devraient être dirigées vers des activités ou des comportements souhaitables et non pas sur des secteurs, types de compagnies, ou dimensions d'entreprises.
- Les activités ou les comportements ciblés devraient être définis et mesurés facilement.
- Les incitations offertes devraient être suffisamment importantes pour entraîner un changement dans les décisions des entreprises.
- Les programmes de subvention devraient être simples à comprendre et transparents, aussi bien pour les compagnies que pour l'administration de l'impôt.
- Avant d'être introduits, tous les programmes de subventions devraient être revus en profondeur avec les entreprises qui pourraient en bénéficier, de façon à voir si ces subventions auront un impact sur leur comportement.

Les dépenses fiscales conçues pour appuyer une activité économique ont comme double caractéristique de ne pas être très visibles pour la population en général tout en restant très visibles pour les bénéficiaires visés. La combinaison de ces deux attributs les rend difficiles à modifier au fur et à mesure qu'évoluent les objectifs économiques du gouvernement. Une difficulté plus générale posée par l'utilisation du système fiscal en tant qu'instrument de politique économique réside dans le fait qu'il n'y a pas un ensemble de critères reconnus selon lesquels les incitatifs fiscaux peuvent être créés et évalués.

Les dépenses fiscales peuvent aussi être très coûteuses pour le gouvernement si des ressources importantes sont réattribuées à l'activité visée. Souvent, des programmes de dépenses directes pourront obtenir un meilleur succès parce qu'ils peuvent être ciblés et évalués plus facilement. De plus, des mesures fiscales non coordonnées, conçues pour réaliser une variété d'objectifs politiques, risquent de débiliter le système fiscal, ce qui le rendra moins efficace, moins équitable et plus complexe.

«Les dépenses fiscales peuvent présenter des avantages socio-économiques positifs. De nombreuses incitations fiscales déjà en place réalisent des fonctions sociales et économiques utiles ... Toutefois, elles doivent être soigneusement ciblées et leur efficacité doit être vérifiée.»
~ Soumission de l'Association du gaz naturel de l'Ontario, Toronto

Étant donné que les incitatifs fiscaux ont tendance à agir dans la marge, ils donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont ciblés de manière à rendre un type d'activité en particulier beaucoup plus intéressant en Ontario que dans les juridictions comparables. Des petits changements apportés en Ontario dans de nombreux domaines auront moins d'influence sur les décisions des sociétés que ne l'auraient des différences importantes dans un ou deux domaines clés.

Nous en avons conclu que, en général, l'assistance offerte par l'Ontario aux activités d'affaires par le système fiscal est trop petite pour avoir un effet quelconque par rapport aux valeurs relatives des autres facteurs qui affectent les décisions d'affaires. Bien que ces incitations aient un impact restreint sur le comportement des sociétés, elles rendent par contre le système fiscal des corporations beaucoup plus complexe – ce qui, à son tour, contribue à l'idée négative que peut avoir le public envers l'impôt sur le revenu des corporations.

Nous nous inquiétons aussi de la pression de la concurrence sur les investissements d'affaires exercée sur les provinces et qui les incite à augmenter leurs dépenses fiscales et à baisser leurs taux d'imposition prévus par la loi. Si l'Ontario devait augmenter considérablement ses dépenses fiscales pour les activités d'affaires dans le but d'exercer un effet plus que marginal sur les décisions des entreprises, cette mesure pourrait déclencher une concurrence interprovinciale, une surenchère dans les dépenses fiscales et l'érosion des recettes fiscales auprès des corporations. Nous en avons conclu que l'Ontario ne devrait pas essayer de modifier ou d'augmenter les subsides basés sur l'impôt qui sont accordés aux entreprises dans le système fiscal du fédéral.

Impôt minimum sur les sociétés

Dans le budget de l'Ontario de 1993, l'Ontario a proposé un impôt minimum sur les sociétés qui serait basé sur le revenu et dans lequel la définition de revenu de société pour fins d'impôt minimum sur les sociétés comprendrait la valeur des principales dépenses fiscales réclamées par le contribuable.

Bien que nous ayons beaucoup de sympathie pour l'objectif d'un tel impôt qui essaie de résoudre le problème des sociétés rentables qui ne paient que peu ou pas d'impôt, nous sommes convaincus qu'une reconnaissance explicite et une évaluation sérieuse des dépenses fiscales permettraient de mieux résoudre cette injustice flagrante du système fiscal que l'application d'un autre impôt sur les sociétés.

Imposition de l'industrie des services

Le traitement préférentiel de l'impôt sur le revenu des corporations pour les bénéfices dans le secteur de la fabrication et du traitement, par rapport aux bénéfices dans tous les autres secteurs, constitue une source d'inquiétude concernant l'équité et la compétitivité, compte tenu du rôle croissant du secteur des services dans l'économie de l'Ontario.

En 1993, le taux général de l'impôt sur le revenu des corporations de l'Ontario était de 15,5 pour cent et le taux appliqué aux bénéfices des entreprises de fabrication et de traitement était de 13,5 pour cent. Le secteur du service, qui englobe des activités comme le transport, les communications, les services personnels et d'affaires, le tourisme et le commerce en gros et au détail, est imposé à un taux plus élevé.

Un certain nombre de facteurs économiques se combinent pour bien montrer que nous devrions reconsidérer ce parti pris en faveur du secteur de la fabrication. La nature des industries de service a changé d'une façon spectaculaire au cours de ces dernières années. Les services sont maintenant parmi les secteurs industriels qui connaissent les changements les plus rapides et qui bénéficient des perfectionnements technologiques les plus modernes. Les industries de service doivent faire face aussi à une concurrence internationale dans une proportion beaucoup plus grande qu'autrefois.

De plus, la séparation entre la production et la production des services est devenue beaucoup moins nette. En conséquence, les activités qui contribuent directement à l'efficacité des entreprises manufacturières sont souvent assujetties au taux d'imposition régulier pour l'impôt sur le revenu des corporations.

L'élimination du taux préférentiel pour la fabrication rendrait le système beaucoup moins complexe et il ne serait plus nécessaire de faire des distinctions difficiles entre les activités manufacturières et non manufacturières, lors de la détermination des responsabilités envers l'impôt sur les corporations.

À notre avis, il n'y a plus de raison vraiment valable de traiter le revenu des services et de la fabrication d'une façon différente dans le système d'impôt sur les corporations.

Charges sociales

L'impôt-santé des employeurs (ISE) représente la seule charge sociale du système des revenus généraux de l'Ontario (les primes des accidents du travail ne font pas partie du Trésor du gouvernement provincial). Bien que cet impôt ne soit entré en vigueur qu'en 1990 – à l'époque où le gouvernement a éliminé les primes du régime d'assurance-maladie de l'Ontario – le nom de cet impôt est trompeur parce qu'il n'a aucun rapport avec les dépenses provinciales sur la santé en Ontario.

Notre étude de l'impôt-santé des employeurs porte sur trois aspects des charges sociales en Ontario : la possibilité pour les charges sociales de jouer un rôle plus important dans l'ensemble des impôts perçus par l'Ontario; la structure de taux progressif; et la proposition par le fédéral de limiter la déductibilité des charges sociales provinciales du revenu pour fins d'impôt sur le revenu des corporations.

L'Ontario devrait-il se servir plus des charges sociales?

Pour plusieurs raisons, nous ne sommes pas persuadés qu'il serait approprié en ce moment pour l'Ontario de percevoir plus les charges sociales, en dépit du fait que ces impôts soient beaucoup plus élevés dans d'autres juridictions.

Une étude effectuée pour la Commission a passé en revue plusieurs études d'incidence sur les charges sociales et a conclu que la «main-d'oeuvre supporte à longue échéance plus de 80 pour cent du fardeau des charges sociales des employeurs» (Dahlby 1993, 133). Dans la mesure où les charges sociales sont supportées par les travailleurs, il existe d'autres sources de recettes qui pourraient donner une distribution plus équitable du fardeau de l'imposition parmi l'ensemble de la population.

De plus, nous nous inquiétons des indications selon lesquelles l'emploi pourrait être réduit à la suite d'augmentations des charges sociales, même si une telle réduction ne se produisait qu'à court terme. Le chômage est maintenant à des niveaux tout à fait inacceptables et devrait rester à ces niveaux pendant un certain nombre d'années. De plus, les changements actuels dans la structure de l'économie ne permettent pas aux personnes plus âgées ou moins instruites de se trouver du travail après qu'elles aient perdu leur emploi. Nous ne pourrions donc pas justifier une recommandation qui pourrait affecter l'emploi.

«Des charges sociales élevées forcent les petites entreprises à réaliser des mises à pied ou à ne pas embaucher d'employés supplémentaires.» ~ Chambre économique de l'Ontario, audience de Toronto

La répercussion sur les petites entreprises

L'impact des charges sociales sur le secteur de la petite entreprise soulève des questions différentes. Les petites entreprises ont tendance à utiliser la main-d'oeuvre dans une plus grande proportion que les entreprises plus importantes. Pour les petites entreprises, les charges sociales constituent donc un pourcentage beaucoup plus élevé des dépenses totales.

Une augmentation des charges sociales affecterait beaucoup plus les petites entreprises, en moyenne, que les entreprises plus grandes, puisque l'impact initial aurait pour résultat d'augmenter les dépenses d'un montant proportionnellement plus élevé. Même si éventuellement la main-d'oeuvre est appelée à supporter le fardeau de cet impôt, la période de transition risque d'être plus difficile pour la petite entreprise.

Une structure de taux progressif pour l'impôt-santé des employeurs

La structure de taux de l'ISE entraîne un certain nombre de résultats indésirables à l'application de l'impôt. La structure d'impôt adoptée en 1990 était basée sur le désir d'accorder une préférence aux petites entreprises dans les charges sociales qui remplaçaient les primes du RAMO. Ce taux préférentiel a été institué en créant un taux pour les petites entreprises dont la paie était inférieure à 200 000 $, à la moitié du taux des entreprises plus importantes.

Les primes de RAMO avaient été payées par les employeurs dans une proportion beaucoup plus grande par les grandes entreprises que par les petites affaires. Les différences de taux ont probablement été utilisées à l'époque comme «moyen» approximatif pour réduire la répercussion générale du changement en passant du système de primes de RAMO à les charges sociales. Bien que certaines personnes pourraient prétendre que la petite entreprise devrait bénéficier d'un taux d'imposition préférentiel, il existe des raisons à la fois techniques et politiques pour lesquelles ceci n'est pas souhaitable.

Tout d'abord, lorsqu'un employeur passe d'une tranche à une autre, par exemple en embauchant un employé supplémentaire, le taux plus élevé de l'ISE se produit non seulement

pour le nouvel employé mais aussi pour les autres employés déjà en place. Ceci signifie que les charges sociales qui surviennent à la suite de l'embauche du nouvel employé sont plus élevées que pour les employés qui se trouvaient déjà là, et elles sont plus élevées pour les petites entreprises dans l'ensemble de transition des tranches d'imposition que cela pourrait être le cas pour les grandes entreprises.

Deuxièmement, cette structure signifie que si un employeur se rend compte à la fin de l'année que sa rémunération totale pour l'année place son entreprise dans une nouvelle tranche, le taux d'imposition réel sur la rémunération supplémentaire risque d'être disproportionnellement élevé. Dans le cas le plus extrême, 1 $ de paie supplémentaire pourrait entraîner un impôt supplémentaire de 484 $.

La structure de taux actuel a des implications négatives pour les employeurs et pour les employés. Le taux d'imposition réel pour un employé ou un groupe d'employés donné est déterminé par la dimension de l'entreprise pour laquelle il travaille et non pas par les caractéristiques de l'employé ou du groupe. Par exemple, un employé qui touche une paie très élevée et travaille pour un petit employeur sera assujetti à un taux d'imposition plus faible qu'un employé dont la paie est peu élevée et travaille pour un grand employeur. De telles distorsions ne peuvent pas être justifiées selon le principe d'équité ou de l'efficacité de fonctionnement sur les marchés du travail.

Si les charges sociales constituent essentiellement un impôt sur le revenu du travail, il serait beaucoup plus approprié d'appliquer un taux unique d'impôt à tous les revenus. Nous recommandons que l'Ontario élimine la structure de taux progressif pour ses charges sociales actuelles et la remplace par un taux uniforme sur toutes les rémunérations. L'adoption de cette proposition augmenterait les recettes des charges sociales de l'Ontario de 150 millions $, aux taux d'imposition actuels.

Déductibilité des charges sociales dans l'impôt sur le revenu des corporations

Si l'on envisage d'augmenter la dépendance envers les charges sociales au niveau provincial, on devra considérer la question importante de leur déductibilité pour fins d'impôt sur le revenu. Les règlements actuels de l'impôt sur le revenu suivent la pratique comptable qui consiste à traiter les charges sociales à payer par un employeur comme une dépense d'affaire. En conséquence, toute augmentation des charges sociales entraînerait une réduction dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. En conséquence, les recettes d'impôt sur le revenu du fédéral (et du provincial) baissent au fur et à mesure que les charges sociales augmentent et la répercussion des nouvelles charges sociales sur les affaires est partiellement compensée par une réduction des paiements d'impôt sur le revenu.

Pour contrer l'utilisation accrue des impôts déductibles tels que les charges sociales et les taxes sur le capital par certains gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral a indiqué en 1991 qu'il avait l'intention de «limiter la déductibilité des charges sociales et des taxes sur le capital provincial de l'impôt sur le revenu des corporations du fédéral» (ministère des Finances du Canada 1991, 16). Bien que l'entrée en vigueur des restrictions concernant la déduction des charges sociales et des taxes sur le capital ait été retardée à deux reprises et que les discussions fédérales-provinciales sur cette proposition sont encore en cours, le gouvernement fédéral continue à indiquer qu'il introduira de telles mesures à un certain moment.

Ces propositions par le gouvernement fédéral auraient l'effet de restreindre la possibilité avec laquelle les gouvernements provinciaux pourraient structurer leur ensemble d'impôts directs pour répondre aux priorités provinciales. Ces mesures sont malheureuses. Il est même encore plus regrettable que de telles décisions puissent être prises d'une façon unilatérale, sans tenir compte des diverses circonstances provinciales. L'interdépendance des systèmes fiscaux des gouvernements fédéral et provinciaux constitue une caractéristique importante du système fédéral au Canada. Lorsque les mesures prises par un des niveaux de gouvernements affectent les recettes ou les dépenses de l'autre, il y a toujours une possibilité de conflit. Il est évident que tous les gouvernements devraient adopter une attitude

plus coopérative. Nous recommandons que l'Ontario cherche à conclure un accord avec le gouvernement fédéral pour rendre les charges sociales entièrement déductibles pour fins d'impôt sur le revenu des corporations.

L'imposition de la petite entreprise

À notre avis, les arguments critiques en faveur d'un traitement fiscal spécial pour la petite entreprise impliquent l'accès au financement, la nécessité d'encourager l'investissement à risque élevé, les coûts d'administration et d'observation et la question plus générale du niveau total d'imposition de la petite entreprise.

Dans notre rapport, nous avons mis l'accent sur trois dispositions reliées spécifiquement aux petites entreprises; la déduction pour petites entreprises et le système d'intégration de l'impôt des particuliers et des corporations qui y est relié; et les deux dépenses fiscales les plus grandes – la taxe sur le capital à taux uniforme (120 millions $) et le barème des taux progressifs dans les charges sociales (150 millions $), que nous venons de traiter précédemment.

En ce qui concerne l'impôt sur le capital libéré, nous avons conclu que le taux uniforme et la structure de taux progressif actuel devraient être conservés, principalement parce qu'ils entraînent des économies importantes sur les coûts administratifs pour le gouvernement et sur les coûts d'observation pour la petite entreprise.

La déduction pour les petites entreprises et l'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations

La déduction pour les petites entreprises constitue la plus importante des dispositions spéciales de l'impôt sur le revenu des corporations de l'Ontario. Elle entraîne une réduction des taux d'imposition pour les corporations à partir du taux général de 15,5 pour cent, ou du taux pour la fabrication et le traitement de 13,5 pour cent à 9,5 pour cent.

Lors de l'introduction par le fédéral du taux plus faible pour les petites entreprises, le raisonnement était que les petites entreprises avaient moins accès aux marchés des capitaux que les entreprises plus importantes. La déduction pour les petites entreprises signifie que, après impôt, les petites entreprises ont plus de fonds à leur disposition pour le réinvestissement à partir de chaque dollar des bénéfices non répartis avant impôt.

Le taux pour les petites entreprises joue un rôle dans le système d'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et celui des corporations, en raison du traitement spécial, du revenu de dividendes dans l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans ce système, le montant imposable des dividendes est augmenté pour tenir compte de l'impôt sur les corporations qui est sensé avoir été payé sur ces dividendes (majoration des dividendes), puis un crédit est accordé pour le montant supposé de l'impôt (le crédit d'impôt pour dividendes).

Ce mécanisme est conçu pour s'assurer que le revenu gagné par une entreprise individuelle non constituée et le revenu gagné à partir d'une petite entreprise constituée reçoivent le même traitement fiscal.

Bien que la majoration des dividendes et le crédit d'impôt pour dividendes ne soient pas réservés exclusivement aux petites entreprises, lorsque ce système est utilisé en conjonction avec le faible taux d'impôt spécial pour le revenu admissible des petites entreprises, il s'agit d'un avantage substantiel pour ces dernières. Malgré la valeur générale de cet avantage, celui-ci n'est pas très bien ciblé en ce qui concerne les problèmes d'accès aux capitaux et les coûts d'observation. L'incitation fournit par le taux d'impôt très faible agit surtout comme report d'impôt lorsque le revenu est conservé dans l'entreprise puis réinvesti.

Un soutien ciblé directement vers les besoins indiqués plus tôt serait beaucoup plus approprié. En général, une telle méthode pourrait comprendre des incitations pour l'investissement dans l'immobilisation (tels que des crédits d'impôt pour investissement), des incitations pour des investissements sous forme d'actions ou sous forme de prêts ou des mesures qui permettraient de reconnaître complètement les pertes dans le système fiscal.

Toutefois, ces autres choix présentent des problèmes importants. Notre conclusion générale serait que la méthode actuelle qui

consiste à fournir l'incitation principale en faveur des petites entreprises sous forme d'un taux d'imposition réduit pour les premiers 200 000 $ de revenu, devrait être conservée. Plusieurs points ont été pris en considérations pour atteindre cette conclusion.

Tout d'abord, l'incitation actuelle est disponible seulement aux personnes d'affaires qui ont démontré qu'elles étaient capables d'administrer une petite entreprise rentable, comme l'indiquerait l'existence de bénéfices imposables. Cette disposition permet de cibler les avantages du report d'impôt relié à un taux d'impôt inférieur, vers des investissements qui ont une meilleure chance de succès. Dans le cas des petites entreprises, où les risques d'échec sont nombreux, cela peut constituer un test d'admissibilité fort utile.

Deuxièmement, toutes les provinces et le gouvernement fédéral fournissent un taux d'imposition moins élevé sur le revenu des petites entreprises. Nous avons déjà fait remarquer les problèmes que pourrait constituer toute tentative de la part de l'Ontario d'appliquer des taux d'imposition trop différents de ceux des autres juridictions. Bien que l'argument de «mobilité du capital» ne soit probablement pas aussi fort dans le cas des petites entreprises que pour certaines autres sortes d'investissements, nous croyons qu'il ne serait pas bon pour l'Ontario de trop se départir de la structure fiscale des petites entreprises qui est aussi la règle dans d'autres provinces et cela pourrait même aller en sens contraire du but recherché.

«Dans une collectivité où les gros employeurs sont rares et où les petites entreprises sont cruciales pour la création des emplois, la complexité actuelle des impôts que l'employeur doit percevoir et remettre décourage l'expansion et la création de nouveaux emplois.»
~ Conseil de planification sociale, audience de Thunder Bay

Troisièmement, le système actuel de l'impôt sur les corporations pour les petites entreprises est en place depuis très longtemps et il bénéficie d'un soutien très fort non seulement de la part du secteur des petites entreprises, mais aussi apparemment du grand public. Compte tenu des autres changements importants que nous proposons, changements qui pourraient avoir des implications sur le secteur des petites entreprises, il serait approprié de conserver intacte cette structure déjà bien établie.

Une autre raison pour garder le taux plus faible pour les petites entreprises se rapporte à l'importance qu'il y a de traiter le revenu des petites entreprises gagné de différentes façons d'une manière relativement standard. Même si l'on change les dispositions générales concernant l'imposition des dividendes et le revenu des gains en capital, des dispositions spéciales seront toujours nécessaires pour assurer le traitement équivalent du revenu d'affaires gagné par l'entremise de différentes formes d'organisations.

Nous notons, toutefois, que si l'on tient compte des surtaxes de l'impôt sur le revenu, le système actuel n'obtient pas ce résultat. Il contient un parti pris en faveur du revenu gagné par l'entremise d'une corporation.

Le gouvernement fédéral a ajusté la majoration des dividendes et le crédit d'impôt pour dividendes chaque fois que des changements importants ont été apportés aux taux de l'impôt fédéral sur les particuliers et sur les corporations. Il serait bon que le gouvernement prenne ceci en ligne de compte lorsqu'il changera ses taux pour les particuliers.

Pour les questions d'équité, la province pourrait vouloir aussi appliquer une surtaxe aux taux de l'impôt sur les corporations destinés aux petites entreprises dans les périodes pendant lesquelles les surtaxes imposées aux particuliers sont en place tant que cette mesure restera conforme à l'objectif de la surtaxe.

L'imposition des coopératives

Le système des coopératives constitue un élément vital dans le secteur des affaires en Ontario, et particulièrement dans les régions rurales. Les coopératives sont des organismes basés sur la collectivité, mais qui desservent le niveau local. Elles sont aussi organisées aux niveaux provincial, national et international.

Toutefois, en dépit du fait que plus de deux millions d'Ontariens déclarent leur participation

à plus de 2 000 coopératives, credit unions et caisses populaires, et que le système possède 13 milliards $ d'actif, les révisions du système fiscal ont souvent tendance à oublier ce secteur.

«Les caisses populaires en Ontario ont 2 milliards $ d'actif et constituent la principale source de financement du développement économique des collectivités francophones. Compte tenu de la fragilité économique de ce secteur, il ne devrait pas être pénalisé par une réforme fiscale.»
~ Association canadienne française de l'Ontario, audience de Toronto

Pour mieux prendre en considération les questions portant sur l'imposition des coopératives, la Commission a créé un Conseil consultatif sur l'imposition des coopératives, composé de membres bénévoles venant d'un éventail très vaste d'entreprises coopératives. Selon les membres de ce groupe consultatif, les coopératives souffriraient d'une «négligence bienveillante» lorsque les règlements fiscaux sont préparés. Dans certains cas, aucun effort n'a été fait pour structurer les avantages offerts aux autres formes d'organisations d'affaires afin qu'ils puissent s'appliquer également à la forme d'organisation coopérative. Dans d'autres cas, des règles introduites ou appliquées peuvent affecter par mégarde les coopératives d'une façon négative. Nous en avons conclu que les coopératives devraient bénéficier d'une considération explicite lors de la préparation des mesures fiscales.

La préoccupation que nous avons concernant l'imposition des coopératives consiste à savoir si le système fiscal n'est pas défavorable à leur égard par rapport aux autres formes d'entreprises.

Nous recommandons que l'Ontario envisage la structure de propriété et de gestion des coopératives lorsqu'il met au point sa politique fiscale, ses programmes et sa législation. Les programmes devraient être structurés de façon à ce que

- les coopératives puissent s'y conformer aussi facilement que les autres entreprises; et
- que les avantages soient également offerts aux coopératives ainsi qu'aux autres entreprises.

Nous recommandons aussi de supprimer les restrictions imposées au programme d'investissement et d'accession à la propriété des travailleurs de l'Ontario qui empêchent aux travailleurs d'exploiter une entreprise acquise dans le cadre de ce programme sous forme de coopératives. Nous proposons des changements aux dispositions des redevances de transfert de bien-fonds qui imposent un fardeau fiscal supplémentaire sur les aménagements de logements en coopératives dans lesquels les terrains et les bâtiments appartiennent à différentes sociétés coopératives.

Impôt sur les ressources

Les impôts sur les ressources naturelles diffèrent des autres impôts puisque leurs raisons d'être n'est pas basée sur la nécessité de percevoir des recettes. En principe, l'objectif de ces impôts consiste à récupérer la valeur des ressources naturelles détenues en commun pour les avantages de la société dans son ensemble, mais qui est convertie de l'état de matières premières en produits monnayables dans l'économie privée.

Les impôts sur les ressources sont conçus pour établir des prix indirectement pour des produits qui ne peuvent pas être évalués directement. L'objectif de l'élaboration de ces impôts consiste à isoler la valeur fondamentale de la ressource elle-même des bénéfices réalisés par les sociétés qui se chargent de l'extraction des ressources, sur l'actif qu'elles utilisent dans le procédé.

L'équité a aussi une signification différente lorsqu'elle s'applique aux impôts sur les ressources qu'aux autres impôts. Un impôt équitable sur les ressources est un impôt qui fournit le rendement le plus élevé sur la valeur fondamentale de la ressource, tout en respectant les objectifs provinciaux d'emplois et d'activités économiques de cette industrie.

Types d'impôts sur les ressources

Les gouvernements utilisent une variété d'impôts spéciaux sur les ressources pour accomplir cet objectif. Ces impôts prennent typiquement une des deux formes suivantes :

les impôts basés seulement sur les caractéristiques du produit des ressources de telles taxes à la production et les impôts dont l'assiette tient compte des conditions économiques des opérations et des exploitants d'une ressource en particulier tels que les impôts sur les bénéfices et les impôts sur la marge brute d'autofinancement.

Taxes à la production et redevances

Les taxes à la production sont perçues à un taux uniforme basé sur le montant physique du produit de ressource extrait. Les redevances sont perçues sur un pourcentage du prix de la ressource.

Dans un cas comme dans l'autre, le montant de l'impôt ne tient pas compte de la situation économique d'une exploitation en particulier. Bien que cette méthode puisse être efficace lorsqu'il s'agit d'isoler la valeur fondamentale des ressources quand les marchés des ressources sont stables et que la situation économique de l'extraction des ressources sont similaires entre les différents exploitants, elle n'est pas efficace lorsque ces conditions sont absentes. En conséquence, ces types d'impôts sont le plus souvent utilisés pour l'imposition des exploitations forestières et dans l'industrie pétrolière.

Impôts sur les bénéfices

Pour que les impôts sur les ressources tiennent bien compte de la situation économique de chacune des exploitations, les impôts peuvent être basés soit sur les bénéfices soit sur la marge brute d'autofinancement créée par chaque exploitation de ressources.

Les impôts sur les bénéfices sont basés sur une définition du revenu de ressources qui est similaire à celle utilisée pour l'imposition du revenu des corporations. En fait, ces impôts fonctionnent en tant qu'impôts spéciaux sur le revenu des corporations dans le secteur des ressources. Bien qu'ils tiennent compte des différences dans l'économie de l'extraction des ressources entre les différentes exploitations, ils ne réussissent que difficilement à isoler la valeur fondamentale du produit de ressource par rapport aux bénéfices généraux de l'entreprise.

Impôt sur la marge brute d'autofinancement

Certains observateurs et analystes ont prétendu qu'un impôt sur la marge brute d'autofinancement des compagnies de ressources pouvait constituer un moyen d'éviter les complexités reliées au fait d'essayer d'isoler les valeurs des ressources des bénéfices normaux, dans un impôt sur les ressources basé sur les bénéfices.

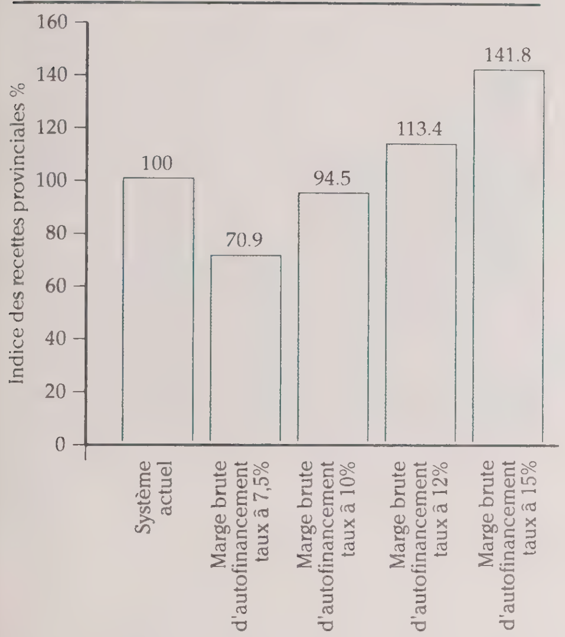
Dans un impôt sur la marge brute d'autofinancement, les coûts d'investissement étalés sur toute la durée d'un actif ou d'un projet, dans le cadre de l'impôt sur les bénéfices, seraient entièrement déductibles du revenu courant au moment où ces dépenses surviennent. Les coûts d'investissement en immobilisations ainsi que les coûts d'exploitation seraient immédiatement déductibles. Les allocations de dépréciation ou d'épuisement qui, dans le système d'impôt sur le revenu des corporations, servent à étaler ces coûts sur une certaine période, seront éliminées. En conséquence, il n'y aurait plus de déduction ni pour la dépréciation ni pour l'intérêt sur l'argent emprunté pour l'investissement en immobilisations. Toute marge brute d'autofinancement négative créera un remboursement de l'impôt au taux d'imposition ou elle sera reportée pour permettre une déduction contre la marge brute d'autofinancement future.

«L'économie du Nord est difficile à maintenir et dépend de la relation symbiotique entre les compagnies, les travailleurs et les collectivités. L'imposition devrait reconnaître cette relation et ne pas mettre au point des politiques qui risqueraient de l'affecter.» ~ Association des promoteurs de Porcupine, audience de Timmins.

Pour s'assurer qu'une compagnie qui a une marge brute d'autofinancement négative ne souffre pas d'un désavantage par rapport à une compagnie qui aurait une marge brute d'autofinancement positive, la marge brute d'autofinancement négative reportée chaque année pour fins de déduction pour les périodes futures serait augmentée par une allocation d'investissement à un taux d'intérêt prédéterminé, pour tenir compte du fait que la

L'activité économique

FIGURE 6
COMPARAISON DES RECETTES DE L'IMPÔT SUR L'EXPLOITATION MINIÈRE EN ONTARIO DANS LE CADRE DU SYSTÈME ACTUEL ET AVEC LES SCÉNARIOS D'IMPÔT SUR LA MARGE BRUTE D'AUTOFINANCEMENT, ENSEMBLE DES COMPAGNIES SOUMISES À L'ÉCHANTILLON, 1987-91



Source : Ministère des Finances de l'Ontario.
Remarques : Les scénarios de marge brute d'autofinancement permettent une radiation immédiate de tous les investissements d'immobilisation et fournissent une déduction d'investissement de 12 pour cent sur tout solde. L'échantillon complet représente la majorité des recettes de l'impôt sur l'exploitation minière de l'Ontario.

marge brute d'autofinancement négative déduite à l'avenir vaut moins à la compagnie que la marge brute d'autofinancement négative déduite durant la période courante.

Le taux d'intérêt utilisé pour ajuster la marge brute d'autofinancement négative reportée serait établi de façon à tenir compte du coût de la perte d'autres possibilités d'investissement en capital; c'est pour cela que le terme «allocation d'investissement» est utilisé. Ni l'allocation de dépréciation ni la déduction de l'intérêt n'est nécessaire, parce que ces coûts sont comptabilisés dans la déduction de l'investissement en capital.

Un certain nombre de juridictions minières ont introduit des impôts sur la marge brute d'autofinancement ou des impôts similaires. La Colombie-Britannique se sert d'une assiette de marge brute d'autofinancement pour la plupart de ses recettes minières. La Colombie-Britannique applique aussi une taxe basée sur des redevances aux produits des ventes de minerais après déduction des dépenses d'exploitation, mais seulement comme sources de recettes secondaires. La Saskatchewan perçoit un impôt sur la marge brute d'autofinancement dans l'industrie minière de l'uranium.

Enchères

Certaines juridictions vendent aux enchères le droit d'extraire les ressources dans le secteur forestier. Cette méthode se justifie comme étant le meilleur moyen de déterminer la valeur fondamentale d'une ressource dans une économie de marché en soumettant le droit d'exploitation de la ressource au processus d'enchère libre. La difficulté qu'il y a d'utiliser des enchères comme moyen de récupérer la valeur fondamentale d'une ressource réside dans le fait que les enchères sont efficaces seulement dans des conditions de marché relativement restreintes. Elles ne fonctionnent pas efficacement lorsqu'il y a un risque important d'impliqué, lorsqu'il y a un nombre limité de soumissionnaires potentiels, ou lorsqu'un soumissionnaire risque d'avoir un avantage naturel par rapport aux autres dans l'exploitation de la ressource. Pour cette raison, les enchères ne sont jamais utilisées dans le secteur minier et ne sont seulement utilisées que d'une façon restreinte dans le secteur forestier.

Un nouveau système d'impôt sur les exploitations minières

Nous croyons qu'un impôt sur les exploitations minières basé sur la marge brute d'autofinancement constituerait la meilleure technique pour l'imposition de la valeur fondamentale des recettes minières en Ontario. Cette forme d'impôt convient particulièrement bien à l'industrie minière de l'Ontario qui subit une volatilité extrême dans les prix et qui

comprend des exploitations minières aux structures de coût de production extrêmement diversifiées. Parmi toutes les formes d'impôt sur les ressources, un impôt sur la marge brute d'autofinancement serait le mieux capable d'isoler dans ces circonstances la valeur fondamentale des ressources minières.

Le nouveau système d'impôt sur les ressources minières apporterait de profonds changements aux impôts actuels. Toutefois, l'élimination de l'allocation de traitement et de la dépréciation courante de l'actif à des taux différents, selon le type d'actif et selon l'âge de la mine, ne devrait pas être vue comme des découragements à l'investissement dans les mines. À la place de ces dispositions, toutes les dépenses d'exploitation et d'immobilisation donneraient droit à une déduction immédiate. Toute portion des dépenses qui ne serait pas déduite immédiatement sera reportée pour permettre une déduction sur les recettes futures avec une déduction pour les placements qui correspondrait à un taux équitable de rendement pour l'investissement minier.

L'impôt sur les exploitations minières de l'Ontario devrait aussi exclure toute autre déduction pour la dépréciation ou l'intérêt. Étant donné que ces caractéristiques permettent un crédit complet sur les retours pour les actifs de traitement, il n'y aurait aucune justification à ce que l'allocation de traitement soit fournie dans le système d'imposition actuel.

Taux de marge brute d'autofinancement

Les impôts sur l'exploitation minière et le rendement sur l'investissement minier en Ontario sont comparables à ceux des autres juridictions. Ceci semble indiquer que le taux initial de l'impôt sur la marge brute d'autofinancement devrait être établi de façon à permettre de percevoir environ les mêmes recettes que ce qui était perçu par l'impôt actuel sur l'exploitation minière. Un modèle informatique de l'industrie minière de l'Ontario, utilisant les données des déclarations d'impôt des exploitations minières, a été mis au point pour examiner cette option et d'autres options. Nous avons découvert qu'un taux d'imposition sur la marge brute d'autofinancement d'environ 12 pour cent créerait légèrement plus que le niveau des recettes créé par l'impôt actuel de 20 pour cent sur les bénéfices miniers (figure 6).

En établissant les taux d'imposition sur la marge brute d'autofinancement dans l'industrie minière, l'Ontario devrait surveiller étroitement les conditions économiques mondiales dans les secteurs miniers clés de la province. L'Ontario devrait tirer le maximum de recettes possibles de la valeur fondamentale de ces ressources, tout en respectant la nécessité de maintenir la viabilité à long terme de cette industrie. L'Ontario devrait établir le taux initial de l'impôt sur la marge brute d'autofinancement, de façon à créer un rendement de recettes à long terme – après déduction de toutes dépenses fiscales – qui serait équivalent au rendement de l'impôt actuel sur les bénéfices. Un impôt sur les exploitations minières basées sur un format de marge brute d'autofinancement ne devrait pas accorder d'exemptions pour la marge brute d'autofinancement en dessous d'un certain seuil ou sur toute autre base, telle que des exemptions provisoires d'impôt pour les nouvelles mines.

Le secteur de l'industrie forestière

Bien que l'imposition sur la marge brute d'autofinancement soit essentiellement nouvelle pour le secteur de l'industrie forestière, nous croyons qu'il y aurait la possibilité d'utiliser des impôts sur la marge brute d'autofinancement dans ce secteur, de façon à récupérer une part plus importante de la valeur fondamentale des ressources forestières de l'Ontario. Nous recommandons que l'Ontario explore ce potentiel par l'entremise du projet sur les valeurs forestières du ministère des Richesses naturelles.

Nous croyons d'autre part, tout au moins en tant que mesure intérimaire, que l'on puisse utiliser la vente aux enchères des droits d'exploitation forestière, ou la mise aux enchères publiques pour le droit d'extraire les ressources, ce qui augmenterait la possibilité pour l'Ontario de percevoir des recettes basées sur la valeur fondamentale des ressources forestières.

Taxe de ventes

La taxe de ventes au détail (TVD) de l'Ontario est régressive puisque toutes les personnes qui gagnent un faible revenu paient une proportion plus grande de cette taxe que les personnes à revenu élevé. La taxe de ventes représente aussi une source importante de recettes. En effet, en 1991-92, elle représentait 18 pour cent du total des recettes et il s'agissait de la seconde source de recettes par importance pour le gouvernement provincial. Bien que la régressivité de cette taxe de ventes au détail soit pour nous une source de préoccupation, nous n'oublions pas que notre objectif consiste à rendre l'ensemble du système fiscal plus progressif. Nous devons aussi tenir compte du fait qu'il ne serait pas possible d'envisager l'élimination de la taxe de ventes de l'ensemble des impôts provinciaux.

Nous nous sommes concentrés sur trois domaines dans lesquels des changements de concept de la taxe pourraient améliorer son fonctionnement : le potentiel de changements dans l'assiette fiscale pour améliorer sa relation avec la capacité contributive; l'imposition des intrants d'affaires; et les coûts d'administration et d'observation. Nous avons considéré tout d'abord ces sujets selon leurs propres mérites puis dans le contexte de la relation entre la taxe de ventes de l'Ontario et la taxe sur les produits et services (TPS) du provincial.

Les taxes de ventes et la capacité contributive

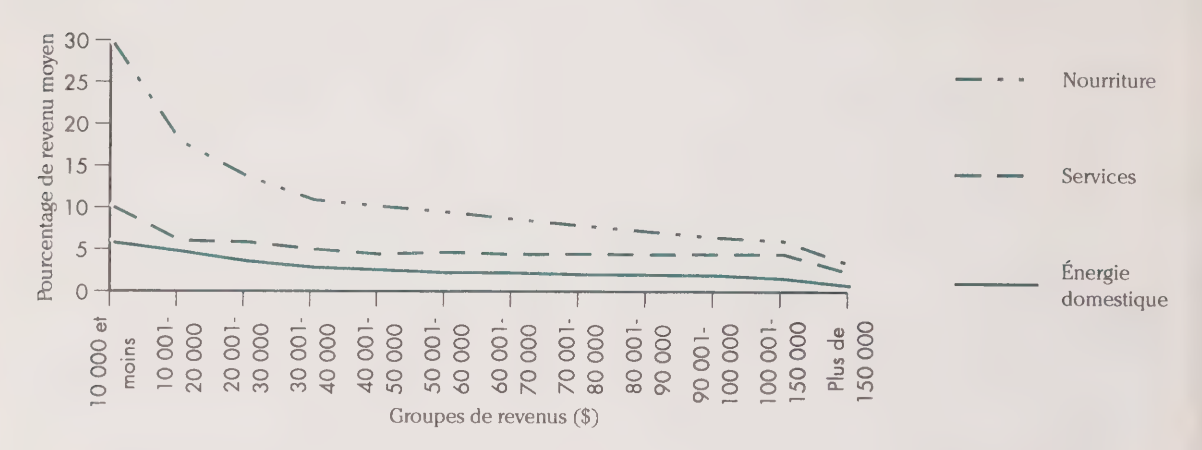
Régressivité

Il existe deux solutions politiques possibles à la régressivité des taxes de ventes. L'une consisterait à changer l'assiette de la taxe en ajoutant ou en supprimant certaines catégories de produits et de services à la liste des articles imposables. L'autre serait d'essayer de compenser la répercussion régressive de la taxe de ventes en réalisant des transferts aux individus ou aux familles, soit directement soit sous forme de crédits d'impôts.

Nous avons découvert, qu'en général, le fait d'ajouter ou de supprimer des articles sur la liste des exemptions ne change pas la régressivité de la taxe. La principale exception serait la nourriture. On peut voir aux figures 7 et 8, la proportion du revenu moyen dépensé par ménage dans chaque groupe de déciles de revenus sur un certain nombre d'articles actuellement exempts de la taxe de ventes au détail. Les familles à faible revenu dépensent une plus grande proportion de leur revenu en nourriture qu'elles ne le font sur les produits et services actuellement imposables; les familles à revenu plus élevé dépensent une plus petite proportion de leur revenu en nourriture que pour les autres produits et services. Donc, le fait d'ajouter la nourriture à l'assiette rendrait la taxe plus régressive. Aucun des autres articles n'aurait une répercussion appréciable sur la régressivité de la taxe s'ils étaient ajoutés à son assiette.

Nous avons aussi examiné l'utilisation des crédits d'impôt pour compenser la répercussion de la TVD sur les ménages à faible revenu. En 1992, la portion de la taxe de ventes des crédits d'impôts fonciers et des crédits de la taxe de ventes était de 100 $ pour une personne célibataire. Toutefois, avec les

FIGURE 7
DÉPENSES SUR LES ALIMENTS, LES SERVICES ET L'ÉNERGIE DOMESTIQUE EN TANT QUE PART DU REVENU, ONTARIO, 1991



Source : Estimés de la Commission de l'équité fiscale basés sur le sondage des dépenses familiales, 1986 (mis à jour jusqu'en 1991), base de données de simulation de politique sociale de Statistique Canada/modèle (SPSD/M)

crédits tels qu'ils sont actuellement, la taxe de ventes est régressive, même après que ces crédits aient été pris en ligne de compte.

Nous en avons conclu que la régressivité de la taxe de ventes ne pouvait pas être réduite en changeant l'assiette de la taxe. L'importance avec laquelle la régressivité peut être compensée pour les familles à faible revenu dépend du niveau des crédits fournis dans l'impôt sur le revenu des particuliers. Il est important de remarquer toutefois que, quel que soit leur niveau, les montants de crédit n'ont rien à voir avec le montant de la taxe de ventes qui a réellement été payée par une famille. Pour cette raison, nous présentons les questions reliées au système de crédit d'impôt dans le contexte de notre étude des dispositions plus générales d'allégement fiscal des personnes à faible revenu.

Le traitement équitable dans des circonstances similaires

Bien que les changements apportés à l'assiette de la taxe de ventes au détail ne puissent pas, en général, rendre cette taxe moins régressive, ces changements peuvent affecter la répercussion de la taxe sur les personnes qui se trouvent dans des circonstances économiques similaires. Des exemptions peuvent permettre aux individus, dont la consommation des biens et services est similaire, de payer des montants différents de taxe de ventes.

Par exemple, un consommateur peut décider de dépenser de l'argent pour faire laver son linge chez un nettoyeur plutôt que d'acheter du détergent pour le laver lui-même à la maison. Le consommateur qui opte pour le service du nettoyeur ne paie pas la TVD, tandis que le contribuable qui achète du détergent paie la taxe. En élargissant l'assiette de la TVD, on éliminerait ces différences dans la répercussion des décisions des consommateurs sur l'équité de la taxe. Nous croyons que l'équité de la taxe de ventes au détail serait améliorée si l'assiette de la taxe était élargie pour comprendre pratiquement tous les produits et services, à l'exception de la nourriture.

Imposition des intrants d'affaires

L'imposition des matériaux utilisés dans la production (connu sous le nom d'intrants d'affaires) augmente non seulement les prix pour le consommateur, mais a aussi tendance à réduire la façon dont les biens et services de l'Ontario sont en mesure de concurrencer les

marchés de l'exportation. Pour les industries dans lesquelles les prix sont établis sur une base internationale, l'imposition des intrants d'affaires augmente les coûts pour les producteurs locaux.

La proportion de la TVD sur les intrants d'affaires qui retombe sur les biens d'investissement – la machinerie et l'équipement, et la construction résidentielle et non résidentielle – influence aussi le niveau d'investissement dans les compagnies. Elle augmente le coût pour les investisseurs, ce qui entraîne un niveau d'investissement plus faible dans les usines et l'équipement. Ceci peut avoir un impact négatif sur l'économie de la province.

Pour estimer la répercussion économique de la suppression de la TVD sur différentes sortes de biens d'investissement, le Groupe de travail sur la TVD/TPS a utilisé des simulations, qui montrent que la suppression de la TVD a entraîné une augmentation de 2 à 4 pour cent dans l'investissement pour la machinerie et l'équipement (au-dessus des niveaux qui étaient autrement prédits pour chaque année de 1995 à 2000) et une augmentation de 1 à 3 pour cent dans l'investissement pour la construction non résidentielle.

Une taxe de ventes multi-stades

Pour supprimer l'impôt sur les intrants d'affaires, nous avons recommandé qu'une taxe de ventes multi-stades soit perçue sur toutes les transactions impliquant des produits et services imposables, dans lesquelles les taxes payées sur les intrants d'affaires seraient déduites des taxes à payer sur les ventes.

Dans un système multi-stades, toutes les ventes sont assujetties à la taxe. Les affaires peuvent alors réclamer un crédit pour toute taxe payée sur les achats, en supprimant en quelque sorte la taxe de ventes de tous les intrants d'affaires.

Les coûts pour assurer l'observation sont plus faibles pour une taxe multi-stades que pour une taxe à un seul stade. Pour s'assurer que les achats sur lesquels l'impôt est crédité sont réellement utilisés pour fins d'affaires, il est seulement nécessaire de faire une vérification chez l'acheteur et non pas chez le fournisseur.

«La plupart des petites entreprises se sont mises en affaire pour fournir un service, mais de plus en plus nous devenons des percepteurs sous-payés ou non payés.»
~ Audience d'Ottawa

Réduction des frais d'observation et d'administration

Lors de nos consultations publiques, les plaintes les plus fréquentes soulevées au sujet des taxes de ventes sont venues des gens d'affaires qui s'inquiétaient des coûts d'administration et d'observation reliés au fonctionnement de deux systèmes de taxe de ventes indépendants en Ontario : la TPS du fédéral et la TVD de l'Ontario.

La plupart des gens qui ont participé à nos audiences publiques nous ont fait part des difficultés qu'ils éprouvaient à remplir deux formulaires d'impôts séparés, cela représentait à leurs yeux une complexité inutile dans le système actuel. La plupart était en faveur d'une harmonisation de la TPS et de la TVD.

Tous les détaillants doivent supporter les coûts reliés à l'administration et au concept séparé des deux taxes de ventes, y compris les coûts causés par l'obligation de traiter avec des administrations séparées, de préparer des documents séparés plusieurs fois par an à des périodes différentes, et ceux reliés à l'identification du statut fiscal de divers produits et services. De plus, les entreprises doivent supporter les coûts reliés aux vérifications par les deux administrations de taxe de ventes.

Bien qu'il n'y ait aucun estimé indépendant, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes a indiqué dans sa soumission à la Commission que le coût constant supplémentaire pour les petites entreprises en 1992 concernant l'observation de la TPS était de 1,2 milliard $ à l'échelle nationale. En supposant que la part de l'Ontario s'établisse à 40 pour cent, le coût supplémentaire relié à cette seconde taxe de ventes serait de 480 millions $. Les coûts reliés à l'administration et au concept séparés pourraient être éliminés, mais seulement si l'on en arrivait à une coordination complète des taxes de ventes qui serait placée sous une administration unique.

La réduction des coûts d'administration pour le gouvernement de l'Ontario est un autre argument en faveur de la coordination de la taxe de ventes. Toutefois, les économies résultant d'une harmonisation complète avec administration conjointe seraient relativement faibles – le coût total d'administration de la TVD en Ontario en 1991 était de 40 millions $. Les économies maximales de coûts seraient inférieures à ce chiffre en raison de la nécessité d'une étude de politique continue de révision par les deux niveaux de gouvernement.

Une taxe de ventes nationale

Dans l'environnement fiscal actuel, les préoccupations au sujet des coûts d'administration et d'observation à eux seuls favoriseraient la réforme du système. Le fait que, par sa structure, la taxe de ventes réformée de l'Ontario que nous suggérons dans le cadre de notre analyse, serait similaire à celle de la taxe sur les biens et services du fédéral, renforce l'argument en faveur de la création d'un seul système de taxe de ventes entre le fédéral et le provincial.

Nous nous inquiétons de la compétition fiscale entre les provinces au cas où l'Ontario adopterait l'harmonisation à lui seul. Cette situation ne réduirait pas les coûts d'administration pour les entreprises qui fonctionnent sur une base nationale, étant donné que les plus grandes économies seraient réalisées si l'harmonisation entraînait une législation identique dans chaque province et une administration unique. Une «harmonisation» avec des accords différents dans chacune des neuf provinces qui ont des taxes de ventes serait pire du point de vue de la simplicité et de l'efficacité économique, que le système actuel.

«Le double système de taxe de ventes provinciale et de TPS constitue l'un des régimes les plus complexes et les plus gênants du monde.»
~ Force sur la taxe au détail, audience de Toronto

Il existe d'autres avantages importants à opter pour une structure de taxe de ventes nationale unique. L'adoption d'une structure de taxe unique réduirait la confusion des consommateurs quant à savoir quels sont les produits et services imposables et quels sont ceux qui sont exempts de la taxe. Un tel changement n'empêchera pas l'Ontario d'apporter des changements au taux et la province garderait aussi la possibilité d'imposer des taxes d'accise sélectives pour réaliser divers objectifs politiques (telle que la taxe pour la conservation des carburants).

Comme l'ont prétendu les représentants de l'industrie de l'automobile à nos audiences publiques, l'harmonisation placerait l'Ontario dans une situation beaucoup plus concurrentielle, étant donné que les intrants d'affaires ne seraient plus imposés et qu'aucun impôt ne serait inclus dans le prix des produits fabriqués dans la province.

Les gens qui travaillent dans les collectivités situées près de la frontière sont d'accord pour dire que l'harmonisation des deux taxes pourrait permettre de contrecarrer les achats hors-frontières. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral perçoit la TPS à la frontière sur certains articles achetés aux États-Unis par les Canadiens. Si les taxes étaient harmonisées, le gouvernement fédéral pourrait alors percevoir la TVD, ce qui aurait pour effet de rendre les prix hors-frontières beaucoup moins intéressants pour les consommateurs canadiens.

Questions d'harmonisation

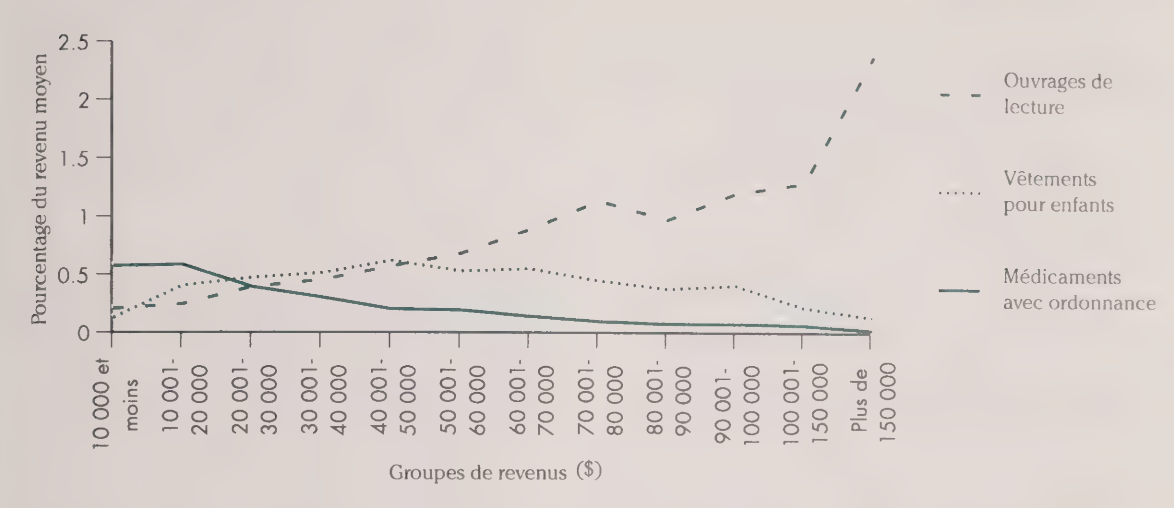
Les principales caractéristiques du concept de la TPS sont les suivantes. Certains produits et services sont classés comme exempts. Ces produits et services ne sont pas eux-mêmes imposables mais les intrants sont imposés sans crédit. En conséquence, ces produits et services doivent supporter une partie de l'impôt incorporé dans les prix, pour tenir compte de la taxe payée sur les intrants.

Les exemptions comprennent :

- Les services de soins de santé, les services financiers, les services d'éducation, les services de garde d'enfants, les services de soins personnels, l'aide juridique, la revente des maisons et les loyers résidentiels.

Tous les autres produits et services sont classés au taux de zéro. Ces produits et services

FIGURE 8
DÉPENSES SUR LES OUVRAGES DE LECTURE, LES VÊTEMENTS POUR ENFANTS ET LES MÉDICAMENTS AVEC ORDONNANCE, ONTARIO 1991



Source : Estimés de la Commission de l'équité fiscale basés sur le sondage des dépenses familiales, 1986 (mis à jour jusqu'en 1991), base de données de simulation de politique sociale de Statistique Canada/modèle (SPSD/M)

sont aussi exempts de la taxe. De plus, les crédits sont payés pour la taxe versée sur les intrants utilisés dans la production de ces produits et services. En conséquence, les produits au taux de zéro ne comportent aucune taxe.

Les produits et services au taux de zéro comprennent :

- L'épicerie de base, les médicaments avec ordonnance, les services médicaux, les services de transport et les services de transport en commun.

Tous les autres produits et services sont entièrement imposables. On remarquera surtout que la consommation d'énergie domestique, les ouvrages de lecture, les vêtements d'enfants et les chaussures de moins de 30 $ sont exempts de la TVD mais sont imposables dans le cadre de la TPS. L'argument général en faveur de ces exemptions serait qu'elles compensent la régressivité de la taxe de ventes. Toutefois, comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, nous pensons, qu'à l'exception de la nourriture, les changements dans les exemptions auraient très peu d'effet sur la régressivité des taxes de ventes et que ces exemptions auraient tendance à saper l'équité d'autres façons. Nous ne verrions donc aucun inconvénient à ce que l'accord d'harmonisation ait pour effet de rendre ces produits imposables.

L'imposition des ouvrages de lecture a attiré l'attention particulière lors de certaines de nos audiences publiques. Les ouvrages de lecture sont actuellement imposables dans le cadre de la TPS et exempts dans le cadre de la TVD. Des arguments frappants nous ont été présentés pour appuyer l'exemption de tous les ouvrages de lecture, compte tenu des avantages généraux qu'ils apportent à la société depuis l'alphabétisme jusqu'à la nécessité d'appuyer l'industrie de l'édition et de favoriser la culture canadienne.

Nous avons décidé de nous opposer à une exemption pour deux raisons :

- Notre recherche montre que la consommation des ouvrages de lecture augmente au fur et à mesure que le revenu augmente (figure 8); en conséquence, l'exemption des ouvrages de lecture réduirait l'équité de la TVD.
- L'exemption des ouvrages de lecture de la taxe de ventes est une subvention très mal ciblée en faveur des éditeurs

canadiens, parce que 53 pour cent des livres et 45 pour cent des périodiques achetés au Canada sont publiés dans un pays étranger.

Dans la mesure où ce soutien pour l'industrie de l'édition canadienne reste approximatif, il devrait plutôt être fourni directement que par l'entremise d'une exemption à la taxe de ventes pour tous les ouvrages de lecture, quel que soit leur origine.

Nous en avons donc conclu que les exemptions dans un système de taxe de ventes nationale devrait suivre le modèle de la TPS, à deux exceptions importantes près.

Un des domaines où nous recommandons de ne pas suivre l'assiette de la TPS implique le traitement fiscal des aliments préparés. La TPS s'applique sur les aliments préparés, achetés dans les restaurants, les cafétérias et les établissements qui livrent à la maison ou offrent des mets à emporter, mais pas pour les repas prêts à servir achetés dans une épicerie ou chez un dépanneur. Ceci constitue une discrimination contre l'industrie des services alimentaires. Pour uniformiser ce traitement, la taxe de ventes devrait s'appliquer aux repas préparés quel que soit l'endroit où ils sont achetés, ainsi qu'aux produits qui ne demandent qu'à être réchauffés avant la consommation.

Nous recommandons aussi que l'Ontario cherche à étendre la taxe de ventes aux services financiers, qui sont actuellement exemptés de la TPS. À condition que les problèmes administratifs puissent être résolus d'une façon adéquate, l'imposition des services financiers pourrait entraîner un équilibre plus équitable entre les différents secteurs de l'économie. Il n'y a aucune raison de les exempter d'une taxe de ventes harmonisée.

Taxes de luxe

Au cours de nos audiences, certains se sont prononcés en faveur de l'imposition d'une taxe de ventes supplémentaire sur les «produits de luxe».

Si l'on se base sur l'expérience canadienne et américaine, l'imposition des taxes de luxe présente un certain nombre de difficultés si l'on veut favoriser la progressivité du système fiscal, particulièrement dans une province comme l'Ontario qui est déjà vulnérable aux emplettes réalisées de l'autre côté de la frontière. Les difficultés comprennent :

- l'identification des produits de luxe eux-mêmes;
- l'évitement et l'évasion fiscale; et
- les augmentations possibles dans les coûts d'administration et d'observation qui doivent être encourues pour percevoir la taxe.

De plus, l'expérience américaine permet de douter de l'efficacité des taxes sur les produits de luxe lorsqu'il s'agit d'améliorer la progressivité du système fiscal. Étant donné que les recettes perçues à partir d'une taxe d'accise imposée seulement sur certains articles «de luxe» risque certainement d'être faible, l'importance que pourrait avoir une taxe de ce genre sur la progressivité de l'ensemble du système fiscal risque d'être très limitée. Si cet impôt devait permettre de percevoir le même pourcentage de recettes fiscales totales en Ontario qu'aux États-Unis, il ne recueillerait qu'environ 5 millions $ par an.

De plus, étant donné que l'on ne sait pas très bien qui en fin de compte paie les taxes de luxe, on ignore si un tel impôt améliorerait en fait la progressivité et ou si le fardeau de l'impôt ne risquerait pas de retomber sur les épaules de contribuables moins affluents. En fait, compte tenu des possibilités d'achats hors frontières en Ontario, il est probable que le fardeau final de l'impôt retombe sur les producteurs, les distributeurs et les détaillants d'articles de luxe en Ontario et sur leurs employés.

En conséquence, nous avons conclu que l'Ontario ne devrait pas imposer de taxes spéciales sur les articles de luxe.

Nous devons faire face aux coûts environnementaux de notre comportement

En plus de percevoir des revenus pour payer les services publics, l'une des principales utilisations du système fiscal consiste à inciter les individus et les sociétés à changer leur comportement. Ces incitations peuvent être soit positives (subsides pour des activités considérées comme souhaitables) ou négatives (pénalités ou redevances imposées pour les activités qui sont considérées comme indésirables).

L'utilisation des impôts pour la protection de l'environnement est particulièrement appropriée parce qu'un grand nombre de problèmes environnementaux surviennent à la suite d'actions qui sont «gratuites» pour les individus, mais qui imposent des coûts à d'autres individus ou groupes ou à la société en général. Des impôts convenablement conçus auront un rôle potentiellement important à jouer pour s'assurer que les gens et les institutions contribuent aux coûts réels de leurs actions ou de leurs décisions qui risquent d'affecter la qualité de l'environnement.

L'utilisation des instruments fiscaux pour la protection de l'environnement

Les impôts sur l'environnement conviennent particulièrement bien aux situations dans lesquelles l'objectif de politique publique consiste à influencer les décisions d'un grand nombre de consommateurs individuels, là où un règlement ne serait pas pratique ou là où l'objectif constitue en partie à compenser la société en général pour les coûts environnementaux qui lui sont imposés à la suite d'actions individuelles. Il est important, toutefois, que le concept de tels impôts prenne bien en considération les préoccupations légitimes concernant la concurrence des coûts et les possibilités administratives.

«Les impôts ne sont pas une panacée lorsqu'il s'agit de régler les problèmes de l'énergie. Les gens prennent des décisions chaque jour au sujet de l'énergie – en allumant les lumières, mettant en marche les fournaises et les climatiseurs. Nous devons encourager les gens à conserver et utiliser tous les instruments politiques à notre disposition pour réaliser les objectifs environnementaux.» ~ Institut canadien pour les lois et politiques environnementales, audience de Toronto

Bien que ce serait aller au-delà de notre mandat que d'identifier les substances auxquelles les impôts environnementaux pourraient s'appliquer, nous avons décidé de porter notre attention sur quatre domaines importants : les taxes sur le carbone, la rationalisation des taxes sur les carburants utilisés dans les transports, les redevances pour l'utilisation des routes et les impôts sur les véhicules à forte consommation; les impôts sur les substances qui affectent la couche d'ozone et les redevances des usagers et les impôts pour les services d'égout et d'eau et la gestion des déchets solides.

Nous recommandons que l'Ontario se serve beaucoup plus des instruments économiques reliés à l'impôt dans le cadre de ses politiques de lutte contre la pollution et de préservation des ressources. L'Ontario devrait établir des

impôts sur la pollution s'appliquant à des substances sélectionnées à partir des polluants reconnus ou des listes de polluants reconnus, comme les listes primaire et secondaire des substances à interdire ou à éliminer progressivement qui sont publiées par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie ou l'Inventaire national des rejets polluants.

En établissant son ensemble d'impôts, ses règlements et autres instruments, l'Ontario devrait envisager dans quelle mesure l'impôt peut être appliqué directement aux activités qui créent la pollution et quelle serait la répercussion possible de chaque type de mesure sur l'activité économique.

«Les impôts environnementaux devraient constituer un complément plutôt qu'un remplacement des règlements environnementaux. Ils devraient être réduits pour les compagnies qui font preuve d'une saine gestion de l'environnement ... et devraient être introduits graduellement de façon à donner aux industries le temps de se lancer dans de nouveaux ... projets.»
~ Association des industries forestières de l'Ontario, audience de Toronto

Une taxe sur le carbone

Les émissions de dioxyde de carbone constituent un facteur principal du réchauffement global, qui est l'un des principaux problèmes environnementaux du monde.

Nous croyons que le système fiscal peut jouer un rôle en influençant la consommation des carburants fossiles et donc les émanations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. Nous recommandons que l'Ontario introduise un impôt sur tous les carburants fossiles consommés dans les secteurs résidentiels, commerciaux et industriels, et dans les secteurs du transport, en se basant sur la teneur en carbone des apports d'énergie à base de combustibles fossiles, en tenant compte de leur teneur en carbone.

Notre recommandation est tempérée, toutefois, par deux facteurs importants. Tout d'abord, les initiatives de l'imposition du carbone doivent être considérées comme une petite mesure vers un concensus international sur des mesures qui permettraient de mieux régler les problèmes environnementaux du monde. Si l'Ontario devait prendre des mesures dans ce domaine qui le placerait en avance par rapport aux autres juridictions, la province risquerait de se trouver dans une situation désavantageuse envers la concurrence et cela n'aurait qu'une répercussion relativement faible sur l'environnement. La relation entre le Canada et les États-Unis est particulièrement importante. Une comparaison générale des coûts d'énergie entre les deux pays indique bien que les coûts au Canada peuvent être beaucoup plus faibles qu'aux États-Unis pour l'électricité et le gaz naturel, mais beaucoup plus élevés pour le charbon et le pétrole industriel.

Deuxièmement, nous reconnaissons que l'utilisation des carburants fossiles est fondamentale à la structure et au bon fonctionnement de notre économie et que tous les changements qui influenceront le prix de ces carburants doivent être introduits avec beaucoup de précaution afin de tenir compte des implications économiques possibles à chaque étape.

Nous tenons compte de cette situation dans notre recommandation et cela de trois manières principales. Tout d'abord, nous suggérons un niveau relativement modeste de taxe. Une taxe de 25 $ la tonne de teneur de carbone créerait des recettes totales d'environ 1 milliard $. Une taxe à ce niveau augmenterait la facture mensuelle de chauffage résidentiel d'environ 2,85 $ et pourrait augmenter les prix de l'essence de deux à trois cents le litre. Un rapport préparé pour la Commission de l'équité fiscale a indiqué, qu'à l'exception de quelques secteurs qui utilisent beaucoup d'énergie, les coûts de production n'augmenteraient que de l'ordre de 0,1 à 0,7 pour cent.

Deuxièmement, nous recommandons que des mesures de politique soient prises en ce qui concerne la plupart des industries qui utilisent beaucoup le carbone et qui auraient une capacité restreinte pour réagir à court terme à cette taxe. Par exemple, les seules options de réduction de carbone que pourrait utiliser l'industrie de l'acier impliqueraient des investissements importants dans de nouvelles

Les coûts environnementaux

technologies qui n'ont pas encore fait leurs preuves et qui ne pourraient être adoptées qu'à long terme. Nous suggérons qu'il serait peut-être plus approprié de concevoir des programmes spéciaux pour cette industrie et des exemptions de la taxe.

Ainsi pour les sources les plus importantes d'émissions de dioxyde de carbone, nous recommandons que des limites d'émission soient établies par règlement ou par un accord et qu'une taxe sur le carbone s'applique seulement si ces industries ne se conforment pas aux limites d'émissions.

Troisièmement, notre discussion suggère que l'introduction d'une taxe au carbone coïncide à des réductions dans d'autres taxes sur les affaires pour fournir un effet général qui soit neutre en ce qui concerne les recettes. L'intention n'est pas d'augmenter l'ensemble des recettes. Nous n'avons pas inclus une estimation des recettes provenant de cette taxe dans nos calculs pour l'ensemble des impôts.

Redevances des usagers pour les routes et taxes sur les carburants

L'Ontario perçoit un certain nombre de taxes et de redevances qui se rapportent d'une façon ou d'une autre à l'utilisation des routes et à la consommation des carburants dans le secteur des transports. Ceci comprend les taxes sur l'essence et les carburants, les permis de conduire et les immatriculations des véhicules et des taxes de ventes spéciales sur les véhicules à forte consommation.

Les taxes pour appuyer les routes publiques

Pour déterminer si les usagers paient bien le coût complet de leur utilisation des routes, les recettes perçues à partir des taxes sur les carburants et les droits d'immatriculation des véhicules sont souvent comparées aux dépenses de la province reliées aux routes. Toutefois, les nombreuses fonctions des impôts actuels sur les carburants et des droits d'immatriculation demanderaient une comparaison beaucoup plus large. Prises dans leur ensemble, ces redevances servent de taxes de ventes provinciales sur les carburants utilisés dans le transport, de taxe d'énergie sur les carburants pour les transports, de taxe sur l'environnement pour les émissions des véhicules et de redevances pour l'utilisation des routes.

«... L'objectif des impôts est de payer pour l'infrastructure gouvernementale qui permet aux citoyens privés et corporatifs de gagner des revenus et de créer de la richesse à partir desquels les impôts sont payés... Les utilisateurs devraient être imposés en se basant sur l'usage qu'ils font de l'infrastructure et dans la mesure où elle se rattache à la possibilité qu'ils ont de gagner et/ou de produire.» ~ Soumission, Willowdale

Parmi les 2,6 milliards $ obtenus à partir des taxes sur les carburants et sur les droits d'immatriculation des véhicules en 1991-92, environ 588 millions $ peuvent être considérés comme la portion qui aurait été perçue par la taxe de ventes au détail si celle-ci était levée sur l'énergie servant pour le transport. Les 2 milliards $ restants peuvent être considérés comme une taxe d'accise qui reflète à la fois les coûts environnementaux reliés à la consommation de l'énergie pour les transports et les taxes imposées aux conducteurs pour l'utilisation des routes et des autoroutes.

Pour tenir compte des coûts environnementaux plus élevés de l'utilisation des carburants dans le secteur des transports, le niveau des taxes sur les carburants utilisés dans les transports devrait être maintenu à un niveau plus élevé que pour les autres carburants fossiles dans le cas d'une taxe sur le carbone. Dans la mesure où les taxes sur les carburants utilisés dans les transports fonctionnent comme redevances des usagers pour l'utilisation des routes, il est possible de justifier ces taxes, ainsi que les droits d'immatriculation des véhicules, pour que les recettes tiennent mieux compte des coûts reliés à l'utilisation des routes.

La dépréciation de l'infrastructure des transports varie avec la fréquence de l'utilisation et avec le poids du véhicule. Le système actuel de redevances peut être considéré comme un système qui tient compte de la fréquence de l'utilisation par l'entremise des taxes sur les carburants, et du poids par

l'entremise des droits d'immatriculation. Ces instruments manquent, toutefois, des caractéristiques qui leur permettraient de tenir mieux compte de ces coûts.

Nous recommandons que l'Ontario établisse un nouveau système d'immatriculation des véhicules qui soit basé sur le kilométrage, sur le résultat des inspections des véhicules et sur d'autres caractéristiques du véhicule reliées à son utilisation routière, comme le poids par exemple.

Les droits d'immatriculation perçus à partir d'un tel système permettraient de remplacer une portion des recettes actuellement perçues à partir des taxes sur les carburants utilisés pour les transports. Jusqu'à ce que ce système soit mis sur pied, les taxes sur les carburants de transport devraient rester à leurs niveaux actuels.

Les droits d'immatriculation pour les véhicules commerciaux devraient être basés sur la distance parcourue en Ontario ainsi que sur le poids. L'Ontario devrait appliquer ce système de droits aux véhicules immatriculés en dehors de la province, de façon à ce que les compagnies de l'Ontario ne soient pas désavantagées. Les camionneurs basés en Ontario et en dehors de la province gardent déjà des carnets de bord afin de tenir compte du kilométrage parcouru pour le calcul des taxes sur le carburant. Ces carnets pourraient être utilisés pour déterminer le nombre de kilomètres parcourus en Ontario et les droits d'immatriculation de véhicule à payer par tous les camionneurs, quel que soit leur origine.

La taxe sur les véhicules à forte consommation

La taxe de l'Ontario pour la conservation des carburants fournit un subside ou un rabais sur l'achat des véhicules neufs relativement économiques et applique une taxe sur les véhicules neufs relativement inefficaces.

L'une des lacunes de la taxe pour la conservation du carburant est qu'elle ne s'applique pas à une grande proportion de véhicules vendus en Ontario. Cette taxe s'applique seulement aux voitures particulières et aux véhicules sports utilitaires. Les camionnettes et les fourgonnettes sont exclues du programme de taxe/crédit, bien que ce secteur constituait 25 pour cent de l'ensemble des véhicules vendus dans la province en 1992.

Même lorsque la taxe s'applique, le concept même de cette taxe sape sa valeur potentielle en tant que mesure environnementale. Les taux actuels de la taxe en tant que pourcentage du prix d'achat du véhicule sont probablement trop faibles pour affecter dans une mesure importante les choix du consommateur. La structure des taux contribue aussi à son manque d'efficacité. Puisque environ 90 pour cent des voitures particulières vendues en Ontario tombent actuellement dans la gamme de consommation qui attire une taxe de 75 $, on peut dire pour toutes fins pratiques que cette taxe est appliquée à un taux uniforme.

Certains se sont inquiétés du fait que cet impôt sur les véhicules à forte consommation risquerait de s'appliquer plus souvent aux véhicules produits en Ontario qu'aux véhicules importés, ce qui rendrait les véhicules produits en Ontario moins compétitifs du point de vue prix. Mais, la production de l'Ontario est largement exportée vers les États-Unis et elle n'est donc pas assujettie à cette taxe. De plus, le véhicule moyen produit en Ontario est relativement plus économique que la moyenne des véhicules vendus en Ontario, et la taxe des véhicules de l'Ontario est donc moins élevée que celle des véhicules importés.

Nous recommandons que l'Ontario étende la taxe pour la conservation des carburants aux camionnettes et aux fourgonnettes et ajuste les taux pour offrir une incitation plus forte à l'achat de véhicules plus sobres en carburant.

Une taxe sur les substances qui s'attaquent à la couche d'ozone

Nous recommandons que l'Ontario introduise une taxe environnementale sur toutes les substances qui affectent la couche d'ozone et qui sont utilisées dans la province, qu'elles soient nouvelles ou recyclées. Le gouvernement devrait s'assurer que la taxe complète étroitement le cadre des règlements actuels et futurs de la province.

Redevances environnementales des usagers

Les prix exigés pour l'eau et les égouts et pour l'enlèvement des déchets solides peuvent influencer la quantité de déchets solides créés et d'eau utilisée. Si l'eau est fournie gratuitement, ou à un prix qui ne varie pas en fonction de la quantité consommée, il n'y a aucune incitation pour le consommateur à conserver l'eau et à limiter le volume de déchets liquides produits.

Par contre, si le coût de l'élimination des déchets solides produits par un individu n'est pas en fonction de la quantité créée, il n'y a aucune incitation économique à réduire, réutiliser ou recycler afin de limiter la quantité des déchets qui seront transportés vers les sites d'enfouissement.

Toutefois, une des caractéristiques des redevances des usagers qui nous inquiète, est que généralement parlant, ces redevances sont régressives. Bien que cette situation puisse être redressée d'une manière générale en réalisant des changements à l'ensemble des impôts, il est important que les redevances des usagers ne gênent pas l'accès à ces services environnementaux des familles à faible revenu. Les systèmes de redevances des usagers devraient inclure certaines options comme des taux réduits uniformes ou constants jusqu'à un niveau minimum de consommation, des taux subventionnés pour le service de base et des exemptions pour les consommateurs à faible revenu.

Redevances des usagers pour l'eau et les égouts

Nous recommandons que des redevances des usagers soient appliquées aux services d'eau et d'égouts en se basant sur les niveaux de consommation et sur les coûts de la fourniture de ces services. Ces redevances devraient s'appliquer à tous les secteurs qui consomment ces services. Les redevances pour les services d'eau et les égouts devraient comprendre un montant fixe pour tenir compte des coûts de remplacement des immobilisations et un montant variable pour tenir compte de la consommation.

Pour améliorer l'efficacité et fournir des incitations à la conservation des ressources, le système des redevances des usagers devrait incorporer diverses caractéristiques comme des prix spéciaux pour les périodes de grande demande, des prix saisonniers et des surcharges pour les déchets industriels, commerciaux et institutionnels difficiles à traiter.

Collecte et élimination des déchets solides

Secteur résidentiel

À l'heure actuelle, les redevances des usagers pour la collecte des déchets sont réservées aux secteurs industriel, commercial et institutionnel. Ceux qui créent des déchets dans ce secteur supportent généralement le coût de la collecte par des organismes privés ou gouvernementaux. Les redevances des usagers ne s'appliquent généralement pas aux déchets résidentiels. Jusqu'à récemment, la Loi sur les municipalités n'accordait pas expressément aux municipalités locales le droit d'imposer des redevances des usagers pour la collecte des déchets résidentiels.

Du point de vue de l'équité fiscale, il n'y a aucune raison pour laquelle des redevances des usagers ne pourraient pas être appliquées à la collecte des déchets résidentiels. L'utilisateur bénéficie clairement le plus de la collecte et de l'élimination des déchets solides. Il n'y a pas non plus de raison de politique publique générale pour laquelle l'utilisation de ces services devrait être subventionnée.

> *«À Northumberland, nous payons le même montant pour éliminer une tonne de déchets que nous payons un fermier pour une tonne de maïs. C'est une situation bien triste.» ~ Participant aux audiences, Cobourg*

De plus, la réduction des déchets solides, au moyen des redevances des usagers appuierait l'objectif du ministère de l'Environnement et de l'Énergie qui est de retirer 50 pour cent des déchets solides des sites d'enfouissement d'ici l'an 2000. La répugnance bien compréhensible dont font preuve de nombreuses collectivités lorsqu'il s'agit d'accueillir sur leurs territoires un site d'enfouissement pour les déchets de la communauté urbaine de Toronto, indique bien que la réduction du volume des déchets solides que nous produisons devrait constituer une priorité.

Nous recommandons que les taux des redevances des usagers pour les déchets solides dans le secteur résidentiel tiennent compte de tous les coûts reliés à la collecte et à l'élimination, y compris les coûts environnementaux. Les redevances devraient varier avec le montant des déchets ainsi créés. Dans la mesure du possible, les redevances pour les déchets solides résidentiels devraient augmenter avec le poids.

Secteurs industriel, commercial et institutionnel

La question des redevances des usagers est beaucoup plus compliquée pour les secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI) en raison des activités du secteur public et du secteur privé dans la collecte et l'élimination des déchets. Cela signifie que les redevances des usagers perçues par les municipalités pour la collecte et l'élimination ne peuvent pas être vraiment efficaces en tant que mesures environnementales. Le fait d'augmenter les redevances des usagers dans le secteur public donnerait aux exploitants du secteur privé un avantage concurrentiel.

Le rôle important des exploitants privés signifie que l'établissement des prix aux coûts complets dans le secteur ICI peut être réalisé seulement par une combinaison de redevances et d'impôts municipaux sur la perception privée des déchets, dans le but de tenir compte des coûts sociaux qui ne seraient pas autrement inclus dans les prix demandés par les exploitants privés.

Nous recommandons que l'Ontario établisse un cadre de règlements et de redevances afin de s'assurer que les prix perçus pour la collecte et l'élimination des déchets solides dans les secteurs industriel, commercial et institutionnel fournissent des encouragements pour la réduction des déchets.

Taxes sur l'emballage et systèmes de consignes pour les contenants de nourriture et de breuvage

En conjonction avec les redevances des usagers pour les déchets solides, les taxes environnementales sur l'emballage sont très prometteuses lorsqu'il s'agit de réaliser des changements dans le comportement des consommateurs. Nous recommandons un système de frais environnementaux sous forme de consignes pour les contenants de nourriture et de breuvage afin de favoriser les objectifs de réduction des déchets, tout d'abord par la réutilisation, puis par le recyclage.

Pour être efficace, un système de consignes devrait s'appliquer à tous les types de contenants d'aliments et de breuvages. La consigne varierait selon la quantité des déchets créés par le contenant lorsque celui-ci est jeté sur un site d'enfouissement. Les remboursements varieraient selon l'utilisation éventuelle du contenant retourné. Les contenants envoyés aux sites d'enfouissement ne donneront pas droit à un remboursement; les contenants retournés pour le recyclage auront droit à un remboursement partiel, et ceux qui sont retournés pour être réutilisés donneront droit à un remboursement complet de la taxe payée.

Ce système s'appliquerait à la plupart des contenants d'aliments et de breuvages en verre, plastique rigide et métal, vendus en Ontario. Ce système que nous proposons va au-delà de ce qui est utilisé déjà dans la plupart des juridictions; en général, les systèmes de consignes s'appliquent seulement aux contenants de breuvages. Toutefois, si l'objectif consiste à restreindre la création de déchets solides, le système devrait s'appliquer à tous les contenants quel que soit l'usage éventuel du contenant. Les produits frappés par une taxe environnementale spéciale iraient des bouteilles de boissons gazeuses en verre jusqu'aux contenants d'aliments en plastique.

Bien que les études sur la répercussion pour l'emploi des systèmes de consignes montre généralement que ces systèmes sont des créateurs nets d'emplois et d'activités économiques, ceci constitue une piètre consolation pour les employés des industries d'emballage dont les emplois risquent d'être affectés. Les nouvelles politiques concernant l'emballage et les initiatives environnementales d'une manière plus générale devraient inclure des dispositions pour ajuster l'emploi dans ces domaines.

Les impôts fonciers dans le financement des gouvernements locaux

Les questions de financement des gouvernements locaux ont été soulevées plus souvent que toutes les autres questions fiscales combinées lors du processus de consultation publique de la Commission. Nous avons reçu des centaines de lettres de la part d'individus et de groupes concernant l'évaluation foncière et le financement de l'éducation. La plupart des forces fiscales communautaires parrainées par la Commission ont découvert que le financement local constituait le principal sujet public d'équité fiscale. De la même manière, nos audiences publiques ont été dominées par des discussions avec des individus et des organisations intéressés spécifiquement par les sujets des impôts fonciers et du financement de l'éducation.

Les questions traitées allaient des problèmes techniques des systèmes d'évaluation foncière aux questions beaucoup plus larges de la politique publique. Parmi les nombreuses soumissions individuelles, nous avons retenu certains messages très clairs :

- Le système de financement des gouvernements locaux est si complexe et si archaïque qu'il est incompréhensible pour la plupart des résidents de l'Ontario.
- Les quelques rares qui connaissent bien le système prennent pour acquis que pratiquement chaque élément du système de financement des gouvernements locaux en Ontario est dans un état de crise ou de quasi crise.
- La plupart de gens sont persuadés que l'Ontario dépend beaucoup trop des impôts fonciers pour le financement de l'éducation.

«L'impôt foncier est un mécanisme tout à fait inapproprié pour financer l'éducation. Il s'agit d'un problème à long terme qui nécessite une solution à long terme ... Pour le moment, ce sont les étudiants qui souffrent tandis que nous recherchons un meilleur système.» ~ Participant aux audiences, Kingston

- La plupart des Ontariens ont l'impression que le système actuel de financement de l'éducation fait preuve de discrimination à l'égard des élèves dont les écoles n'ont qu'un accès restreint aux sources locales de capitaux.
- Les contribuables dans les affaires considèrent que l'impôt commercial relatif à l'occupation est injuste; les dirigeants municipaux le trouvent difficile à percevoir, particulièrement dans l'économie très faible d'aujourd'hui.
- Les dirigeants municipaux mettent en question l'étendue de la dépendance de l'Ontario envers les impôts fonciers pour le financement des services sociaux.
- Le système d'évaluation foncière et d'imposition locale est extrêmement embrouillant et il donne lieu à un grand nombre d'injustices évidentes.
- La réforme de l'évaluation, même lorsqu'elle est introduite par petites mesures en tant qu'option locale, crée ses propres problèmes pratiques et ses propres problèmes d'équité.

Presque sans exception, nos données et nos analyses appuient ces opinions. Le système de financement de l'éducation n'a pas réussi à respecter ses objectifs d'équité, pour les étudiants

comme pour les contribuables. Le système d'évaluation est dans un état de confusion extrême. La division des responsabilités pour les politiques d'imposition et de dépenses entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux est extrêmement confuse. Notre analyse des problèmes précis à l'intérieur du système nous a permis de déceler d'autres problèmes fondamentaux concernant l'équité des impôts fonciers dans leur rôle actuel de financement du gouvernement local. Nous pensons qu'il serait tout à fait contraire au but recherché d'essayer de réaliser une réforme de l'une des composantes du système de financement du gouvernement local, sans tout d'abord examiner les sujets les plus élémentaires d'équité dans l'imposition foncière.

Les impôts fonciers et l'équité fiscale

Comme l'indique notre discussion sur l'équité fiscale, il existe deux façons d'évaluer l'équité d'un impôt. On peut examiner la relation qu'il y a entre l'impôt et les ressources dont dispose le contribuable qui doit payer l'impôt, en appliquant le principe de capacité contributive d'équité fiscale. La seconde façon consiste à évaluer la relation entre l'impôt et les avantages reçus par le contribuable pour les services financés à partir de l'impôt en appliquant le principe des avantages d'équité fiscale.

Notre recherche indique que l'impôt foncier résidentiel n'est pas fortement relié à la capacité contributive, que la capacité contributive soit mesurée à partir du revenu ou à partir de la richesse et quelle que soit la base d'évaluation de l'impôt, qu'il s'agisse du système actuel, de la valeur marchande ou d'un système basé sur les caractéristiques physiques de la propriété. Notre recherche indique aussi que même si un grand nombre des services actuellement financés à partir des impôts fonciers pourraient être financés équitablement à partir des impôts locaux sur les avantages, d'autres ne peuvent pas être financés de cette façon. Ainsi, l'éducation et les services sociaux devraient être financés à partir des impôts reliés à la capacité contributive plutôt qu'à partir des impôts sur les avantages.

Les impôts fonciers résidentiels et la capacité contributive

Les impôts fonciers et le revenu des ménages

Nous avons commandé une étude qui utilisait des données sur l'ensemble de la province pour mesurer la relation générale entre les impôts fonciers et le revenu des ménages. Cette étude a confirmé les conclusions générales de la plupart des autres études – que les impôts fonciers résidentiels étaient régressifs. Les familles à faible revenu consacrent une proportion beaucoup plus forte de leur revenu aux impôts fonciers que les familles à revenu plus élevé.

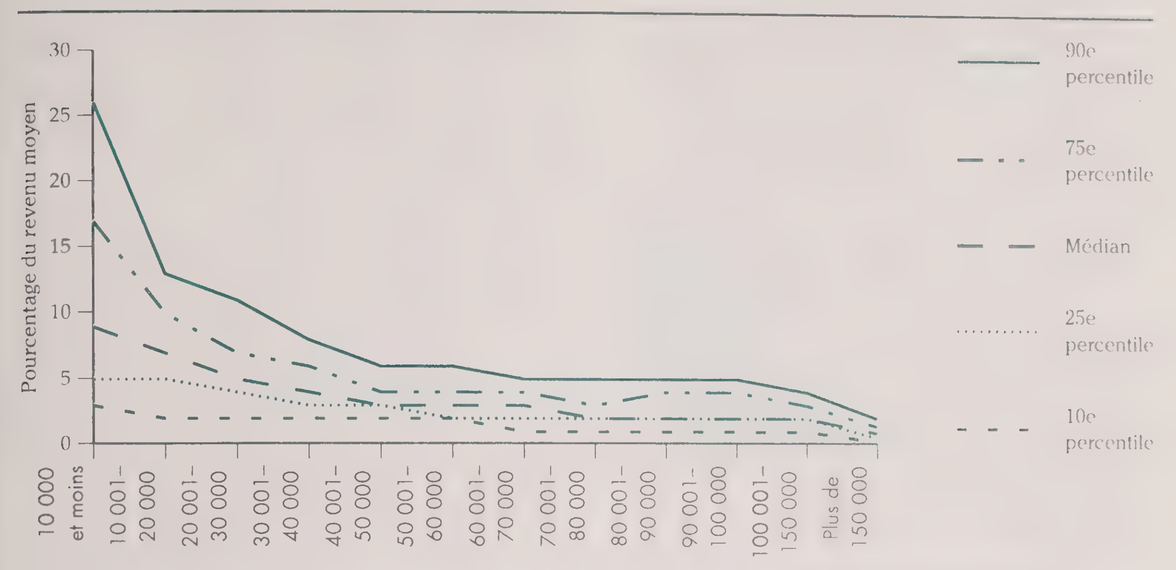
Le mode régressif était particulièrement prononcé dans les paliers de revenus moyens et inférieurs, de 50 000 $ et moins. Lorsque le crédit d'impôt foncier provincial (administré par l'entremise du système d'impôt sur le revenu) est pris en ligne de compte, les ménages dans le palier de 20 000 $ à 30 000 $ paient encore proportionnellement plus d'impôts fonciers que les ménages à revenu plus élevé.

La figure 9 montre les résultats généraux de cette étude. Elle présente le pourcentage moyen du revenu payé en impôts fonciers par les ménages en fonction de leur revenu.

Les ménages dont les revenus sont dans le palier de 20 000 $ à 30 000 $ ont payé à peu près 5,7 pour cent de leur revenu en impôts fonciers. Le crédit d'impôt foncier réduit la répercussion moyenne de 1,5 pour cent – pour l'amener à 4,2 pour cent. Dans le palier de 60 000 $ à 70 000 $, les ménages paient environ 3 pour cent de leur revenu en impôts fonciers. À ce niveau de revenu des ménages, le crédit a relativement très peu d'impact.

Cette étude a permis de découvrir aussi que les ménages qui se trouvaient dans des circonstances financières similaires, payaient des montants très différents d'impôts fonciers. Dans le palier de 40 000 $ à 50 000 $, la moitié des ménages payaient entre 2,5 pour cent et 4,5 pour cent de leur revenu en impôt fonciers. Toutefois, un quart payaient plus de 4,5 pour cent; un quart payaient moins de 2,5 pour cent.

FIGURE 9
RÉPERCUSSION DE L'IMPÔT FONCIER SUR LES REVENUS DES MÉNAGES, TOUS LES RÉSIDENTS DE L'ONTARIO, 1991



Source : Estimés de la Commission de l'équité fiscale basés sur la base de données et le modèle de simulation de politique sociale de Statistique Canada (SPSD/M); données de 1988 ajustées aux valeurs de 1991.

L'évaluation à la valeur marchande et le revenu des ménages

Une autre étude qui utilisait des données sur le revenu et la valeur d'évaluation des propriétés dans des municipalités individuelles, a montré qu'il existait une relation extrêmement faible entre le revenu des ménages et l'évaluation à la valeur marchande de la propriété résidentielle occupée par le ménage. De plus, les résultats ont montré une relation similaire entre toutes les caractéristiques physiques de la propriété et le revenu des ménages.

Là encore, nous avons découvert que ce mode était régressif – les impôts fonciers baissaient en tant que pourcentage du revenu des ménages, au fur et à mesure que le revenu montait. En outre, à l'intérieur des paliers de revenus, la valeur d'évaluation de la propriété et l'impact des impôts fonciers des ménages variaient beaucoup.

Les résultats préliminaires de cette étude montrent que, à Pickering, seulement 3 pour cent de la variation dans l'évaluation à la valeur marchande pouvaient s'expliquer par les différences de revenus des ménages. À Etobicoke, 7,5 pour cent de la variation dans l'évaluation pouvaient s'expliquer par des différences dans les revenus des ménages. Nous avons aussi trouvé qu'aucune caractéristique de la propriété n'était reliée vraiment au revenu des ménages.

En fait, un impôt par tête (un montant uniforme par adulte) sur le revenu des déclarants aurait été quasiment mieux relié à la capacité contributive qu'un impôt foncier basé sur la valeur marchande.

L'hypothèse la plus évidente pour expliquer ces conclusions indiquerait qu'il pourrait y avoir une relation entre le cycle de vie et la valeur du logement, relativement au revenu. On prétend que les familles plus jeunes qui commencent tout juste sur le marché du logement et qui sont au début de leur cycle de gains, occupent une propriété qui a une valeur relativement plus élevée par rapport à leur revenu que les personnes plus âgées qui en sont à un point différent de leur vie et de leur cycle de gains.

À partir de cette prémisse, on prétend que ces différences de cycle de vie cachent une relation positive entre le revenu et les valeurs

foncières résidentielles. Notre analyse montre que ce n'est pas le cas. Nous avons découvert que la relation entre la valeur foncière et le revenu des ménages était essentiellement la même, quel que soit l'âge du chef du ménage.

Ces conclusions sont confirmées par une autre étude de la relation entre la valeur du logement et le revenu, basée sur le sondage de la richesse de 1984 par Statistique Canada. Nous avons découvert qu'environ 10 pour cent de la variation dans les valeurs foncières pouvait s'expliquer par des différences dans le revenu familial. La relation était plus forte que la moyenne pour les familles avec enfants dans les grandes zones urbaines, et plus faible que la moyenne pour d'autres types de familles et d'autres secteurs géographiques. En aucun cas, plus de 16 pour cent de la variation dans la valeur marchande ne s'expliquaient par des variations dans le revenu familial.

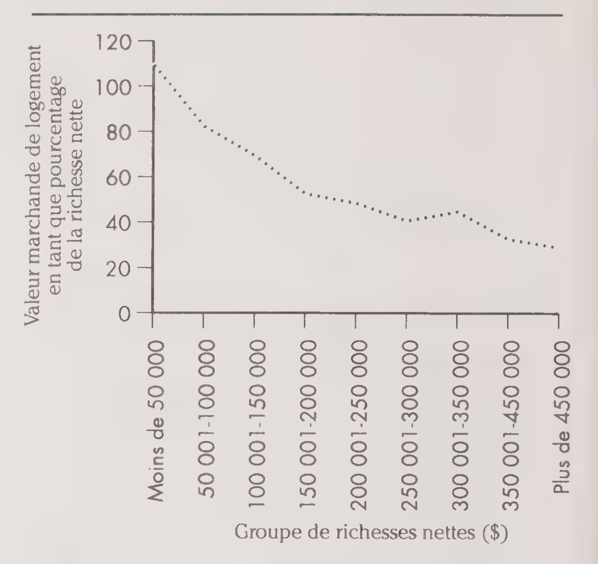
La propriété foncière en tant qu'impôt sur la richesse

On prétend souvent que même si l'impôt foncier n'est pas étroitement relié au revenu, il est justifié, étant donné qu'il impose une certaine forme de richesse et qu'il est donc relié à la capacité contributive. Selon cet argument, étant donné que d'autres formes de richesse ne sont pas imposées, l'impôt foncier compenserait, dans une certaine mesure, cette lacune du système fiscal.

L'impôt foncier dans une propriété occupée par le propriétaire pourrait être considéré comme une assiette légitime d'un impôt sur la richesse si la valeur de la propriété résidentielle occupée par un ménage servait d'indication raisonnable de la richesse nette de ce ménage. En utilisant le sondage sur la richesse de 1984 de Statistique Canada, et un rapport par Ernst & Young, basé sur ce sondage et sur d'autres sources de données, nous avons examiné de très près la relation entre la valeur de la résidence principale et la richesse nette des familles en Ontario.

«Pour la plupart des Canadiens, une maison n'est pas tellement un investissement pour créer de la richesse mais plutôt un investissement dans la famille, l'indépendance et la dignité personnelle.»
~ Orangeville

FIGURE 10
VALEUR MARCHANDE D'UNE RÉSIDENCE PRINCIPALE EN TANT QUE POURCENTAGE DE LA RICHESSE NETTE DES MÉNAGES, 1984



Source : Calcul de la Commission de l'équité fiscale basé sur le sondage sur la richesse de 1984 de Statistique Canada, microfiche pour Statistique Canada, *La distribution de la richesse au Canada,* 1984, Cat. 13-580 (Ottawa, 1986).

La figure 10 montre que lorsque la richesse nette d'une famille augmente, la valeur de sa résidence principale baisse, en tant que part de sa richesse nette. La figure montre qu'en tant qu'impôt sur la richesse, l'impôt foncier est très régressif.

Nous avons aussi examiné comment varie la relation entre la valeur de la résidence principale de la famille et sa richesse nette parmi les familles dans le même groupe de richesses. Nous avons découvert qu'environ 25 pour cent de la variation dans la richesse nette de la famille pouvaient s'expliquer par des variations dans la valeur de sa résidence principale.

Un groupe pour lequel cette relation était la plus forte était représenté, toutefois, par des familles avec enfants vivant dans des grandes zones urbaines. Plus de 45 pour cent de la variation dans la richesse nette des familles de ce groupe s'expliquaient par des variations dans la valeur de la résidence principale.

Ceci indiquerait que la propriété foncière fonctionne mieux comme impôt sur la richesse des familles avec enfants. Bien que ce résultat ne soit pas surprenant, compte tenu du fait que les familles avec enfants ont tendance à investir beaucoup dans leur logement, il met encore plus en doute le rôle possible de l'impôt foncier en tant qu'impôt sur la richesse.

Les impôts fonciers et les avantages reçus

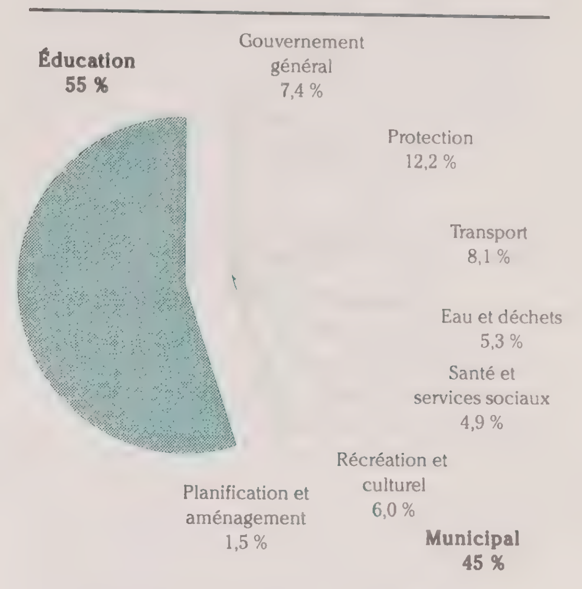
Pour un grand nombre des services fournis par les gouvernements locaux, un impôt foncier basé sur les caractéristiques de logement semblerait être un moyen raisonnable à utiliser pour la distribution des avantages reçus par les contribuables fonciers. Pour un second groupe de services, les impôts fonciers pourraient aussi convenir. Toutefois, des redevances des usagers plus directes ou des impôts sur les avantages refléteraient beaucoup mieux la distribution des avantages. Et, pour une troisième catégorie de services, il semblerait qu'il n'existe aucune relation du tout entre une caractéristique quelconque de la propriété et les avantages reçus à partir de ce service.

Les services comme les transports, la planification et l'aménagement, la protection de la personne et de la propriété, et, dans une certaine mesure, les activités de loisirs tombent dans la première catégorie. Bien qu'il ne soit évidemment pas possible d'établir un rapport direct entre les impôts fonciers et un avantage de ce genre, il est possible de démontrer au moyen d'une analyse que ces services et de leur fonction dans la communauté qu'il existe tout de même une relation générale.

Les services d'égouts et d'eau et la collecte et l'élimination des déchets solides tombent dans la seconde catégorie. Comme nous l'avons recommandé sous le titre de redevances des usagers pour les services environnementaux, ces services devraient être assujettis à des redevances des usagers directes, reliées à l'avantage reçu et tirées de l'utilisation du service.

L'éducation et les services sociaux tombent nettement dans la troisième catégorie. Il serait difficile de prétendre qu'il existe une relation quelconque entre les avantages venant de l'éducation et les services sociaux et une caractéristique quelconque de la propriété.

FIGURE 11
UTILISATION DE L'IMPÔT FONCIER, ONTARIO 1991



Source : Ministère des Affaires municipales de l'Ontario, système d'analyses et de recherches sur les municipalités (MARS)

L'éducation et les services sociaux ne s'adaptent évidemment pas aux critères d'équité pour l'impôt sur les avantages tels que décrits un peu plus tôt. Étant donné que les avantages provenant de ces services sont accordés à la collectivité dans son ensemble ainsi qu'à l'individu, il serait impossible de mettre au point un impôt sur les avantages ou des redevances des usagers qui refléteraient équitablement l'avantage tiré de ces services. Même si l'on pouvait concevoir un impôt qui tiendrait compte de l'avantage provenant de l'éducation et des services sociaux, il ne serait pas équitable de financer ces services à partir d'un tel impôt. L'éducation et les services sociaux, ne peuvent absolument pas dépendre d'impôt basé sur les avantages. Dans notre société, l'éducation est considérée comme un droit universel auquel l'accès ne devrait pas être rationné sur la base de la capacité de paiement d'un individu envers le coût de ce service. Et l'éducation comme les services sociaux comprennent dans leurs objectifs la redistribution du revenu ou

l'uniformité des chances et, l'une ou l'autre, rendrait tout à fait inappropriée une imposition basée sur les avantages.

Nous en arrivons donc à la conclusion que les services sociaux ne devraient pas être financés à partir des impôts fonciers locaux. L'impôt foncier local devrait fonctionner seulement en tant qu'impôt sur les avantages pour les services locaux.

Un nouveau système de financement de l'éducation

Dans le programme de consultation publique de la Commission, les participants ont souligné un certain nombre d'aspects du système de financement de l'éducation élémentaire et secondaire de l'Ontario comme étant des problèmes :

- la dépendance croissante de l'Ontario sur les impôts fonciers comme source de financement pour l'éducation (figure 12);
- les variations dans le fardeau des impôts locaux nécessaires pour subvenir aux besoins de l'éducation dans différentes parties de la province;
- les variations de recettes fiscales disponibles au niveau local dans différentes parties de l'Ontario et entre les conseils scolaires séparés et publics; et
- la répercussion de ces variations sur la qualité de l'éducation offerte aux étudiants dans différentes parties de la province.

Pourquoi le système actuel ne fonctionne-t-il pas?

Selon le système de financement actuel, le gouvernement provincial définit pour les conseils scolaires un niveau de dépenses par étudiant qui donne droit à une subvention provinciale. Des subventions sont attribuées par le gouvernement provincial aux conseils scolaires en se basant sur une formule qui a pour but de répartir le fardeau fiscal sur les contribuables qui soutiennent chacun des conseils scolaires de la province.

Ce système présente deux problèmes. Tout d'abord, le soutien provincial au moyen de subventions a baissé régulièrement depuis la moitié des années 1970. En conséquence, dans la plupart des conseils, les dépenses reconnues par le gouvernement provincial n'ont aucun rapport avec le montant réellement payé. Toutes les carences doivent être compensées à partir des impôts fonciers locaux.

Deuxièmement, le système d'attribution de subventions essaie uniformiser simultanément les fardeaux fiscaux pour la propriété résidentielle et pour la propriété commerciale et industrielle. Étant donné que les systèmes d'évaluation varient tellement d'une municipalité à l'autre, les fardeaux fiscaux ne sont pas uniformisés pour l'une ou l'autre des catégories de propriétés.

En conséquence, le système actuel de subventions uniformisé ne produit ni une distribution équitable des dépenses sur les élèves ni une distribution équitable des fardeaux de l'impôt foncier sur les contribuables. Les dépenses reconnues en 1993 ne représentent, en moyenne, que 74 pour cent seulement du total des dépenses sur l'éducation au niveau des conseils en Ontario. Étant donné que les conseils locaux dépendent entièrement de leur assiette d'évaluation locale pour combler toute différence entre les dépenses reconnues et les dépenses réelles, les conseils qui ont des ressources locales restreintes doivent choisir entre une imposition plus élevée que la moyenne pour maintenir leur niveau de dépenses ou une contribution de leurs dépenses pour les programmes, de façon à garder les impôts plus bas. Les conseils scolaires locaux sont alors forcés par le système de financement de faire des compromis entre les élèves et l'équité des contribuables; ce compromis est considéré comme injuste par le public.

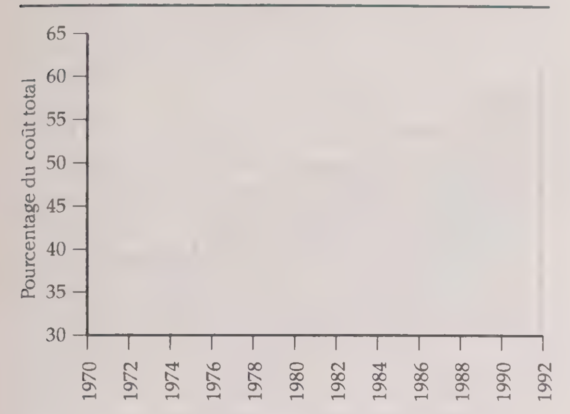
«L'administration locale de l'éducation est un véritable désordre ... Le système d'impôt foncier tel qu'il est maintenant, donne des possibilités de financement inégales pour l'éducation et les services.» ~ Participant aux audiences, Kingston

Le nouveau cadre du débat sur l'éducation

La façon dont nous avons considéré une nouvelle technique pour le financement de l'éducation est basée sur les principes d'équité définis par le Groupe de travail sur l'impôt foncier de la Commission de l'équité fiscale.

Les gouvernements locaux

FIGURE 12
POURCENTAGE DES COÛTS DE L'ÉDUCATION ÉLÉMENTAIRE ET SECONDAIRE FINANCÉ À PARTIR DES IMPÔTS FONCIERS, ONTARIO, 1970–1992



Source : Calcul de la Commission de l'équité fiscale basé sur les données administratives du ministère de l'Éducation de l'Ontario.

Équité pour les étudiants

- L'objectif général de notre système d'éducation, du point de vue de l'étudiant, consiste à permettre à chaque étudiant de développer son plein potentiel. L'égalité dans les possibilités, dans l'accès et dans la qualité des services constitue un objectif important de notre système d'éducation.
- La façon dont le système d'éducation est en mesure de fournir aux étudiants de l'Ontario les services mandatés par le gouvernement provincial ne devrait pas dépendre des ressources financières locales.
- L'équité dans l'éducation pourrait demander que les dépenses par étudiant soient différentes dans l'ensemble de l'Ontario. Toute formule de financement doit tenir compte des circonstances et des besoins locaux et doit permettre aux conseils locaux de fournir des programmes qui répondront aux différentes circonstances de chacun des étudiants.

Équité pour les contribuables

- En principe, et dans la mesure où cela est possible, l'éducation devrait être financée à partir de sources de revenus basées sur la capacité contributive.
- La décision de fournir l'éducation par l'entremise des conseils scolaires locaux ne devrait pas entraîner l'imposition de fardeaux fiscaux très différents sur des contribuables appartenant à différentes juridictions, en ce qui concerne les normes de service imposées par le provincial.

Trois principes supplémentaires découlent de ces propositions d'équité :

- La fourniture d'une éducation accessible à tous devrait être la responsabilité d'un gouvernement élu démocratiquement en tant que pierre angulaire d'une société démocratique libérale, en tant que véhicule qui permet de réunir les diverses identités et valeurs culturelles, et en tant que moyen d'atteindre un développement économique soutenu pour l'avenir.
- Étant donné que tous les Ontariens ont également droit à une éducation qui appuie l'étude à vie, les systèmes d'éducation ne devraient pas varier en fonction de la quantité d'argent qui peut être perçue localement.
- La distribution des fonds alloués à l'éducation devrait varier seulement en fonction des différences géographiques ou démographiques concernant les coûts nécessaires pour répondre équitablement et avec justice aux différents besoins.

Le débat concernant le financement de l'éducation a traditionnellement débuté par l'hypothèse selon laquelle l'impôt foncier devrait fournir la majorité du financement pour le système d'éducation. Cette hypothèse déforme la discussion au sujet de l'équité, tant pour les contribuables que pour les étudiants. Les discussions concernant l'équité pour les contribuables mettent traditionnellement l'accent sur les façons de trouver des moyens pour soulager les injustices créées par la dépendance envers les impôts fonciers. Le débat est dominé par des préoccupations comme l'imposition des terrains agricoles, les propriétés

de chalets et les maisons pour personnes âgées; ou par l'importance de l'allégement qui devrait être fourni par la province aux contribuables fonciers individuels et aux conseils scolaires sous forme de subventions aux conseils scolaires pour réduire la portion d'impôts fonciers des recettes destinées à l'éducation. Les discussions concernant l'équité pour les étudiants (exprimée en tant que fonds disponibles par élève) mettent traditionnellement l'accent sur quelles institutions ont accès à quelles recettes d'impôts fonciers. Il en résulte que les conseils scolaires «pauvres» se liguent contre les conseils scolaires «riches», et que les conseils de l'éducation publique se dressent contre les conseils scolaires catholiques séparés au sujet de l'accès aux impôts fonciers commerciaux et industriels.

Dans un tel débat on perd le sens des principes qui déterminent combien et par quels moyens les contribuables devraient payer pour un système d'éducation bénéficiant du soutien public. Dans ce débat, on oublie aussi ce que les impôts sur l'éducation sont sensées financer en ce qui concerne les garanties aux étudiants eux-mêmes et à la société en général dont ils font partie.

Le débat sur la façon dont les écoles sont réellement administrées ne voit jamais le jour parce que le financement à partir des impôts fonciers s'enferme dans l'hypothèse selon laquelle la gestion des écoles doit être établie parallèlement à la gestion municipale.

Notre analyse ramène le débat sur l'imposition et le financement de l'éducation aux questions élémentaires d'équité. D'une part, cela signifie l'équité pour les contribuables dont le fardeau devrait être plus étroitement relié à la capacité contributive. D'autre part, cela signifie l'équité pour tous les étudiants dont l'étude ne devrait pas être compromise par des accidents de géographie, de statut socio-économique ou d'origine ethnoculturelle.

Dans nos recommandations, nous proposons un cadre qui aurait pour but de satisfaire les objectifs d'équité des contribuables et des étudiants dans l'ensemble du système et de fournir aux décideurs locaux la capacité fiscale qui leur permettrait d'entreprendre des initiatives afin de répondre aux conditions et aux besoins locaux.

«Un enfant dans un secteur où l'évaluation est pauvre ne mérite pas moins les fonds disponibles pour l'éducation qu'un enfant qui a la bonne fortune de vivre dans un secteur où l'évaluation est riche.»
~ Participant aux audiences, Windsor

L'équité pour les étudiants

L'équité pour les étudiants ne veut pas dire un financement égal pour chaque étudiant et l'équité pour les étudiants n'est pas possible sans un financement adéquat.

Nous recommandons que le gouvernement provincial assume ses responsabilités pour le financement de l'éducation, et attribue des fonds aux conseils scolaires en se basant sur le coût par étudiant, les besoins des étudiants et les caractéristiques de la collectivité.

La tâche qui consiste à déterminer ce qui constitue un niveau adéquat de financement pour l'éducation des étudiants en Ontario et la façon dont ce financement devrait être attribué entre les écoles, est extrêmement complexe. Cette tâche va au-delà de notre mandat sur l'équité fiscale. La nature du débat concernant la réforme du financement de l'éducation qui s'est produit durant notre programme de consultation publique et à l'intérieur du Groupe de travail sur les impôts fonciers, indique clairement, toutefois, que les réformes d'équité fiscale que nous proposons ne seront pas acceptées à moins qu'elles ne soient accompagnées de réformes de financement et de répartition.

Les préoccupations concernant le fait de savoir si les fonds sont suffisants en général ne veulent pas nécessairement dire que l'on aura besoin de fonds supplémentaires pour l'ensemble du système d'éducation. Nous avons entendu à plusieurs reprises des commentaires concernant la proportion du budget d'éducation dépensée à l'extérieur de la salle de classe.

En répartissant le financement de l'éducation, nous avons identifié un certain nombre de facteurs qui, à notre avis, devraient être pris en ligne de compte pour répondre d'une façon souple et efficace aux besoins locaux. Une telle formule doit s'assurer qu'un niveau de base d'éducation soit entièrement financé dans

l'ensemble de la province à partir de recettes perçues et distribuées à l'échelle de la province. On doit reconnaître la relation entre les caractéristiques démocratiques des collectivités d'étudiants telles que le statut socio-économique, la première langue enseignée et le degré d'alphabétisation du foyer, ainsi que le niveau de service (et donc de dépenses) nécessaire pour assurer l'équité aux étudiants.

L'équité pour les contribuables

Nous recommandons que les impôts fonciers résidentiels locaux soient remplacés comme source de financement principale pour l'éducation en Ontario, par des fonds perçus à partir du Trésor provincial. Nous recommandons aussi que l'Ontario élimine la perception locale pour l'éducation sur la propriété commerciale et industrielle et perçoive ces fonds à partir du Trésor provincial en introduisant un impôt provincial sur la propriété commerciale et industrielle. Les sources de revenus nécessaires au niveau provincial pour remplacer l'impôt foncier résidentiel local et le concept de l'impôt provincial proposé sur la propriété commerciale et industrielle sont traitées dans le contexte de notre discussion sur l'ensemble des impôts provinciaux.

Nous considérons comme une option l'approche adoptée dans d'autres juridictions qui consiste à maintenir le financement local des bâtiments scolaires et les autres installations physiques, le financement provincial étant accordé à tous les autres besoins de l'éducation. Ceci laissera environ 10 pour cent des coûts d'éducation à financer au niveau local. Nous en avons conclu toutefois qu'il serait arbitraire d'essayer de faire une distinction pour fins de financement entre la salle de classe elle-même et ce qui entre dans la salle de classe.

Dépenses discrétionnaires au niveau local

L'équité dans l'éducation exige un financement inégal pour tenir compte des facteurs de coûts différents et des besoins des populations d'étudiants différents. Un modèle de financement bien réussi doit aussi être dynamique. Il doit s'ajuster constamment pour réagir aux tendances démographiques changeantes et aux besoins de l'éducation. Et il doit pouvoir être uniformisé avec un système d'administration adapté aux conditions locales.

Pour déterminer un concept approprié de financement des dépenses locales pour l'éducation au-delà de celles qui sont approuvées et appuyées par le gouvernement provincial, nous avons pris en considération quatre questions critiques :

- Quelle devrait être l'assiette de financement pour les dépenses d'éducation appuyées à l'échelon local?
- À quel point cet accès à l'assiette de financement doit-il être limité?
- Comment cette assiette de financement pourrait être répartie entre les systèmes publics et séparés?
- Comment les décisions politiques locales pourraient être prises au sujet de l'accès à cette assiette de financement?

Pour être cohérent avec notre raisonnement concernant les sources appropriées de recettes pour les dépenses d'éducation appuyées par la province, nous devrions recommander un impôt sur le revenu local dirigé vers les dépenses locales discrétionnaires dans le domaine de l'éducation. Toutefois, nous ne sommes pas prêts à recommander la création d'impôts sur le revenu locaux en Ontario. En conséquence, la seule assiette fiscale générale disponible pour le financement des dépenses locales discrétionnaires reste celle des impôts fonciers locaux.

La façon dont les conseils scolaires seront en mesure de percevoir des fonds à partir de l'assiette de l'impôt foncier résidentiel local pour compléter le financement provincial de l'éducation devrait toutefois être strictement limitée. La perception devrait être restreinte à l'impôt foncier résidentiel seulement. La perception totale pour tout conseil scolaire devrait être limitée à un pourcentage fixe qui ne dépassera pas 10 pour cent du montant total du financement provincial fourni au conseil scolaire local.

L'accès à l'assiette de l'impôt foncier doit être restreint de façon à pouvoir préserver son rôle comme soupape de sécurité de financement

selon la formule de dépenses, pour s'assurer qu'une certaine pression demeure sur le gouvernement provincial afin de l'inciter à maintenir des niveaux réalistes de formule de financement pour l'éducation et de restreindre la possibilité d'inéquités entraînées par les recettes qui risqueraient de se produire chez les étudiants dans différentes parties du système.

L'évaluation et la réforme de l'impôt foncier

Un rapiéçage d'inconsistances

La province a pris en mains la fonction d'évaluation foncière des municipalités, il y a presque 25 ans, pour essayer de créer un système unique d'évaluation pour toutes les propriétés en Ontario en se basant sur la valeur marchande. Aujourd'hui, le système est encore en pleine confusion.

Le système d'évaluation est un rapiéçage de techniques disparates qui frustrent les tentatives des gouvernements de réaliser l'équité dans le financement du gouvernement local et les contribuables qui ont bien du mal à comprendre comment est préparée leur facture d'impôts fonciers. La propriété est évaluée en tant que pourcentage de la valeur marchande qui varie d'une municipalité à l'autre. À l'intérieur de chaque municipalité, ce pourcentage varie selon les différentes classes de propriétés.

> *«L'équité signifie des impôts égaux pour des logements égaux, quel que soit l'étalon utilisé pour les mesurer... Les règles qui s'appliquent à l'évaluation foncière sont irrationnelles et incompréhensibles. Cela les rend injustes.»*
> *~ Participant aux audiences, Thunder Bay*

Il est difficile, par conséquent, de comparer les fardeaux fiscaux des municipalités. Des propriétés similaires peuvent être évaluées et imposées d'une façon très variable dans différentes parties de la province.

Les diverses évaluations sont aussi au coeur du problème de financement du gouvernement local qui, initialement, semble n'avoir rien à voir avec l'évaluation. Par exemple, les impôts fonciers résidentiels pour l'éducation sont extrêmement élevés dans les régions de Peel et de York par rapport aux impôts résidentiels pour l'éducation dans la communauté urbaine de Toronto. Bien qu'à première vue, il semblerait que cette différence puisse s'expliquer par les divergences dans l'assiette d'évaluation commerciale et industrielle entre la communauté urbaine de Toronto et les régions avoisinantes, il semble plutôt que ce sont les différences dans les bases utilisées pour l'évaluation dans ces secteurs distincts qui contribuent énormément au problème.

Si les valeurs d'évaluation de la propriété commerciale et résidentielle sont ajustées pour refléter les valeurs marchandes dans une année de référence commune dans Peel et York, la propriété commerciale est imposée à peu près au même taux que la propriété résidentielle unifamiliale. Sur la même base rajustée dans la communauté urbaine de Toronto, la propriété commerciale et industrielle est imposée a à peu près deux fois le taux de la propriété résidentielle. Selon la perspective sous laquelle on se place, les contribuables commerciaux et industriels de la communauté urbaine de Toronto subventionnent les contribuables résidentiels unifamiliaux ou les contribuables résidentiels unifamiliaux dans Peel et York subventionnent les contribuables commerciaux et industriels. En fait, comparée à la relation moyenne provinciale entre les propriétés résidentielles unifamiliales et les propriétés commerciales, chacune de ces perspectives serait à moitié vrai.

Le système préserve autant de politiques d'imposition locale différentes qu'il y a de municipalités. Ces politiques différentes existent derrière la façade d'une relation reconnue par la loi qui relie les taux d'imposition sur différentes classes de propriétés. La Loi de l'éducation, la Loi sur les municipalités et la Loi de l'Ontario sur les subventions inconditionnelles municipales exigent que le taux d'imposition sur la propriété résidentielle soit de 85 pour cent du taux d'imposition sur la propriété non résidentielle. Implicitement, on pourrait s'attendre à ce que toute propriété résidentielle soit imposée au même taux et que toute

propriété commerciale et industrielle soit imposée aussi au même taux.

En principe, aucune des relations de taux d'imposition parmi les différentes classes de propriétés n'approche des normes indiquées dans la loi. Les relations entre les taux d'imposition réels sur les différentes classes de propriétés sont diverses parmi les municipalités pour les propriétés résidentielles et non résidentielles.

Nous avons analysé la répercussion des impôts fonciers dans les quatre principales classes de propriétés (résidentielle avec moins de sept unités, résidentielle avec sept unités ou plus, commerciale et industrielle) et nous avons trouvé que, en général, la propriété résidentielle locative était la plus lourdement imposée. La propriété industrielle venait ensuite parmi les plus lourdement imposées, suivie par la propriété commerciale. La propriété résidentielle unifamiliale occupée par le propriétaire est imposée au taux réel le plus bas.

Comment comprendre le système d'impôts fonciers

Au cours de nos audiences publiques, nous avons entendu à maintes reprises, des contribuables insatisfaits, frustrés et en colère qui avaient reçu des avis d'évaluation qu'ils ne pouvaient pas comprendre; à qui on avait donné des explications sur les chiffres qui ne faisaient aucun sens; et qui participaient à un processus d'appel dans lequel les points de litige n'étaient jamais clairs, les véritables problèmes n'étaient jamais discutés et dont le processus lui-même était, à leur avis, tourné automatiquement contre eux.

Du point de vue du contribuable, le système de financement du gouvernement local est tout à fait impénétrable. Le rôle de l'évaluation en ce qui a trait à l'impôt est mystérieux. Dans la plupart des régions, trois niveaux distincts de gouvernement – le municipal du palier inférieur (local), le palier supérieur (régional, district, comté et secteurs métropolitaines) municipal et conseils scolaires – déterminent les portions des taux d'imposition. Les politiciens locaux blâment régulièrement le gouvernement provincial des augmentations d'impôt. Le gouvernement provincial accuse régulièrement les politiciens locaux d'irresponsabilités fiscales.

Les options pour la réforme d'évaluation

Dans notre cadre de l'équité dans l'impôt foncier, l'impôt foncier servirait de mandataire pour les avantages provenant des services municipaux qui fournissent des avantages à la collectivité locale. Conformément à ce rôle, l'objectif à atteindre en concevant un système d'évaluation serait de trouver une base d'évaluation dans laquelle les évaluations foncières serviraient de mandataire raisonnable pour la distribution des avantages à partir des services locaux. Nous avons examiné quatre types de systèmes : la valeur marchande, l'évaluation à deux paliers, la valeur locative et l'évaluation unitaire.

La valeur marchande

L'introduction de l'évaluation à valeur marchande pour toute la région à Ottawa, et les propositions d'introduction de ce principe dans les marchés fonciers dynamiques et divers comme Toronto, Halton et Hamilton, ont permis de souligner les problèmes à la fois conceptuels et pratiques que constituait le modèle de valeur marchande pour la réforme d'évaluation.

Bien que la valeur marchande semble simple comme concept, ce système est difficile à estimer sur une base constante. Différentes méthodes d'estimation produisent différents résultats parce qu'elles mesurent différentes choses.

La valeur marchande d'une propriété se compose de deux éléments : la valeur de la propriété dans son usage courant et la valeur attribuable à ces usages futurs potentiels. Les rôles variables de ces composantes lorsqu'il s'agit de déterminer la valeur marchande d'une propriété contribuent d'une façon importante

> *«L'évaluation à la valeur marchande n'est pas un impôt équitable lorsque l'on choisit comme année de réévaluation une année durant laquelle les valeurs immobilières étaient à leur maximum ... Pour que l'évaluation à la valeur marchande soit équitable, elle doit refléter avec précision la valeur marchande courante.»*
> *~ Burlington*

aux problèmes pratiques et conceptuels reliés à la mise en oeuvre de la valeur marchande en tant qu'assiette d'évaluation.

Du point de vue pratique, les trois assiettes utilisées principalement par les évaluateurs pour mesurer la valeur marchande – les ventes sans lien de dépendance, le revenu locatif et la valeur de remplacement – diffèrent parce qu'elles mesurent les composantes de la valeur. Les prix de ventes sans lien de dépendance mesurent les composantes de la valeur les unes avec les autres parce qu'elles représentent ce qu'un acheteur paierait pour bénéficier pleinement du droit de propriété. Le revenu locatif mesure seulement la valeur de la propriété dans son usage courant. La valeur de remplacement reflète la valeur dans son usage courant, mais peut être plus élevée ou plus basse que cette valeur. Pour des évaluations commerciales et industrielles, cela pourrait dépendre des conditions dans l'industrie en question.

La méthode utilisée pour l'évaluation dépend en partie du type de propriété évaluée et de l'objectif pour lequel l'évaluation est entreprise. La méthode utilisée pour estimer la valeur marchande influence l'évaluation finale. Par exemple, dans le secteur résidentiel et dans le secteur commercial, la méthode de ventes sans lien de dépendance et la méthode du revenu locatif sont utilisées pour évaluer différents types de propriétés. Étant donné que les données des ventes sans lien de dépendance reflètent des composantes de valeur que l'on ne retrouve pas dans le revenu locatif, les propriétés évaluées en utilisant la première méthode auront tendance à être surévaluées par rapport aux propriétés évaluées en utilisant la seconde méthode.

Dans le secteur commercial, les grandes propriétés commerciales et les centres commerciaux sont évalués en utilisant la méthode de revenu locatif. Les propriétés commerciales plus petites dans les zones «linéaires de détail» (magasins autonomes avec façade individuelle sur la rue) sont évaluées en utilisant les ventes sans lien de dépendance comme méthode d'évaluation. Dans le secteur résidentiel, les grands bâtiments locatifs à unités multiples sont évalués en utilisant la méthode de revenu locatif escompté; les résidences unifamiliales et les petites propriétés locatives sont évaluées en utilisant les données de ventes sans lien de dépendance. Dans le secteur commercial, l'effet de ces contradictions d'évaluation est tout à fait visible dans les grandes zones urbaines à croissance rapide où la réforme de l'évaluation à la valeur marchande a été envisagée. Dans le secteur résidentiel, l'effet n'est pas encore apparent, parce que la plupart des quartiers qui ont des secteurs résidentiels importants à unités multiples ont été réévalués, ce qui garde les propriétés à unités multiples en une classe séparée des propriétés résidentielles unifamiliales et les petites propriétés résidentielles multiples.

Dans le système actuel, les évaluateurs déterminent la méthode à utiliser dans l'évaluation. Étant donné que les résultats dépendent en partie du choix de la méthode d'évaluation, divers facteurs sont mis au point pour ramener les divers résultats à une base commune. Par exemple, le revenu locatif est ajusté en utilisant un taux d'intérêt déterminé à l'avance pour escompter la valeur du revenu locatif futur pour donner une valeur courante forfaitaire. L'utilisation de ces facteurs n'apporte toutefois pas une solution au problème selon lequel les valeurs fondamentales sont déterminées en utilisant des techniques différentes.

L'utilisation d'une mesure de valeur qui comprend les valeurs attribuables aux usages ou changements de valeur futurs possibles contribue à la volatilité des valeurs de marché mesurées. Étant donné que les valeurs attribuables à un gain futur en capital ou à des usages potentiels sont essentiellement spéculatives, elles ont tendance à varier d'une façon spectaculaire selon le cycle des affaires et la santé de l'économie locale.

Évaluation sur deux paliers

Un certain nombre de participants à nos audiences publiques et au Groupe de travail sur l'impôt foncier ont préconisé un changement de l'évaluation à la valeur marchande en faveur d'une évaluation sur deux paliers. L'évaluation

sur deux paliers est une variante de l'évaluation à la valeur marchande puisque le terrain et les améliorations reçoivent des valeurs marchandes séparément et sont imposés à des taux différents. Bien qu'il soit évidemment possible d'imposer, soit les améliorations, soit le terrain à un taux plus élevé, les arguments en faveur de l'évaluation sur deux paliers impliquent que les terrains seraient imposés plus lourdement que les améliorations.

Le principal argument en faveur d'une évaluation à deux paliers s'appuie sur la planification. On prétend, en fait, que l'évaluation à deux paliers créerait des incitatifs pour intensifier l'utilisation des terrains et un développement économique plus rapide. L'évaluation à deux paliers permettrait aux municipalités de lever des impôts à des taux plus élevés sur les terrains que sur les bâtiments.

Le gros problème de l'évaluation sur deux paliers, est que les objectifs de planification urbaine et de développement économique de l'Ontario ne sont pas unidimensionnels. Dans certaines régions, l'objectif de politique publique est d'encourager l'aménagement des terrains à son intensité maximale. Par exemple, un objectif peut être d'encourager le réaménagement des terrains vacants dans les secteurs situés au centre-ville ou le long des corridors de transport. Dans d'autres domaines – comme par exemple la préservation des terrains agricoles ou des bâtiments du patrimoine, par exemple, l'objectif de la politique de planification consiste explicitement à décourager l'aménagement des terrains à leur usage le plus élevé et le meilleur. Dans certaines situations, cet objectif peut être de protéger de vieilles zones industrielles contre l'empiétement de l'aménagement résidentiel ou commercial ou de mettre en valeur la stabilité locale en décourageant le réassemblage des terrains et le réaménagement des zones résidentielles. En tant qu'outil de planification, l'évaluation à deux paliers est beaucoup trop brutale pour pouvoir être considérée comme substitut raisonnable, ou même comme complément aux politiques de planification et de développement cohérentes et raffinées.

Mais surtout, l'évaluation et l'imposition à deux paliers exagéreraient l'une des caractéristiques de l'évaluation à la valeur marchande qui est la plus indésirable du point de vue des avantages : la valeur mesurée comprend des valeurs attribuables aux usages futurs de la propriété et des gains en capital potentiels futurs. Étant donné que les attributs d'emplacement qui donnent lieu à la fois aux usages futurs potentiels et aux augmentations de valeur au-dessus de l'inflation reliés au terrain plutôt qu'aux bâtiments, l'évaluation et l'imposition à deux paliers augmenteraient l'importance donnée à ces valeurs qui ne sont pas reliées à l'usage.

Valeur locative

La façon la plus directe de mesurer la valeur d'une propriété en ce qui concerne son usage courant consiste à l'évaluer en tant que propriété locative. Étant donné qu'un locataire ne paie pas pour avoir le droit de gagner un gain en capital futur ou pour le droit de changer l'utilisation de la propriété à l'avenir pour un usage à valeur plus élevée, la location constitue une mesure directe de la valeur de l'usage courant. Pour les propriétés qui sont normalement louées, la mesure de la valeur locative est relativement simple. Pour les propriétés résidentielles et non résidentielles qui ne sont pas sur le marché locatif, il est nécessaire d'estimer les valeurs locatives à partir des données du marché.

Il semblerait donc, d'après la discussion présentée ci-dessus, que la valeur locative constituerait le meilleur gage pour les avantages tirés des services fournis que ne le serait la valeur marchande.

Évaluation unitaire

Les systèmes d'évaluation basés sur la mesure physique, ou sur les systèmes d'évaluation unitaire offrent clairement des avantages de simplicité, de transparence et de facilité d'administration. Les systèmes de mesure physique évitent le problème de l'évaluation en l'absence d'une transaction parce que l'évaluation de la propriété est basée sur une détermination objective qui peut être

reproduite par le contribuable sans l'aide d'un expert. Nous avons conclu qu'en dépit du fait qu'un système d'évaluation basé sur la mesure physique serait extrêmement économique à administrer, le manque de sensibilité d'un tel système aux différences de qualité et d'emplacement d'une propriété entraînerait des évaluations qui ne refléteraient pas d'une façon adéquate les avantages provenant des services locaux.

Évaluation à la valeur unitaire

Une autre méthode, qui serait conforme à la pratique réelle dans le système actuel, consisterait à établir les valeurs locatives par pied carré pour diverses catégories de propriété puis de calculer alors les évaluations individuelles en se basant sur la catégorie et l'emplacement. Cette méthode serait similaire, par son concept tout au moins, aux techniques d'évaluation massives qui sont actuellement utilisées par les évaluateurs provinciaux pour mesurer les valeurs marchandes. Les questions à résoudre lors de l'évaluation d'une propriété comprendraient la détermination de la catégorie de cette propriété, la définition de la région pour laquelle différents facteurs de valeur pourraient s'appliquer, la mesure physique de la propriété et la mesure de la valeur par pied carré par catégorie de propriété et par région. Les valeurs, les catégories et les régions seraient déterminées à l'intérieur d'une municipalité sur la base des données locatives disponibles et pourraient être assujetties à un vaste processus d'audiences publiques au moment d'une réévaluation ordinaire. Les appels reliés à la mesure physique ou à l'allocation des catégories pourraient être traités sur une base individuelle. Les appels reliés à la détermination des facteurs de valeur locative pourraient être traités dans le cadre plus vaste des audiences publiques.

Un nouveau système d'évaluation résidentielle

L'évaluation résidentielle ne devrait pas être basée sur la valeur de la propriété dans la valeur d'échange ou la valeur marchande.

Nous croyons que l'évaluation des propriétés individuelles pour fins d'imposition locale devrait être basée sur les facteurs suivants :

- la dimension du bâtiment,
- les dimensions du terrain, et
- le type du bâtiment.

Les facteurs de pondération utilisés pour combiner les éléments de dimension du bâtiment et de dimensions du terrain pour chaque type de bâtiment devraient être conçus de façon à s'assurer que l'évaluation qui en résulte tienne compte des variations de valeur de propriétés dans leur usage courant.

On devrait permettre des variations aux facteurs de pondération en se basant sur l'emplacement, sous réserve des restrictions suivantes :

- Les secteurs d'évaluation ne devraient pas être plus petits que les secteurs raccordés géographiquement qui ont la même désignation de zonage pour fins d'urbanisme.
- Les différents facteurs de pondération basés sur l'emplacement devraient être établis pour réaliser des évaluations qui tiennent compte de la valeur dans l'usage courant.

Pour l'évaluation des propriétés résidentielles, nous avons été attirés par les systèmes d'évaluation unitaire en raison de leur simplicité et de leur clarté administratives. L'évaluation basée sur une certaine combinaison de lotissement, de surface de construction et type de construction pourrait être facilement reproduite par le propriétaire d'une propriété et ne demanderait pas un exercice de jugement de la part de l'évaluateur, et pourrait simplifier le processus d'appel.

Par contre, malgré les avantages que procure l'évaluation unitaire en raison de sa simplicité, un certain nombre de considérations nous ont amenés à recommander une modification du concept de l'unité de façon à pouvoir introduire des éléments reliés à la valeur de la propriété dans son usage actuel, ou dans sa valeur locative.

Tout d'abord, l'évaluation basée sur une combinaison de surface de bâtiment et de surface de lotissement nécessiterait l'adoption

de facteurs de pondération qui devront être utilisés en ajoutant les divers éléments d'évaluation les uns aux autres. L'introduction de type de bâtiment comme autre variable dans le système d'évaluation unitaire nécessiterait l'adoption de facteurs de pondération différents qui seront utilisés pour chaque type de bâtiment. Nous croyons que ces facteurs de pondération ne devraient pas être déterminés d'une façon arbitraire mais devraient tenir compte de certains principes sous-jacents qui établiraient la relation entre l'évaluation des différents types de propriétés.

Deuxièmement, nous en avons conclu que les propriétés résidentielles dans les emplacements plus avantageux où les valeurs locatives générales sont plus élevées, reçoivent des avantages plus importants de la part de certains services publics que ce n'est le cas pour des propriétés résidentielles qui se trouvent dans des emplacements moins avantageux. Par exemple, les propriétés résidentielles situées à proximité des installations de transport en commun rapide bénéficient beaucoup plus du système de transport en commun que les propriétés résidentielles situées sur des itinéraires d'autobus dans des zones urbaines éloignées.

Troisièmement, les études de l'évaluation à valeur unitaire dans la ville de Toronto en 1986 indiquent que l'introduction d'un système d'évaluation unitaire, pure, non pondéré dans la catégorie résidentielle unifamiliale et de duplexe aurait créé des changements substantiels dans l'évaluation depuis les zones les plus riches de la ville vers les endroits les plus pauvres. Nous croyons que les gouvernements locaux trouveraient extrêmement difficiles de justifier de tels changements en faveur du principe des avantages.

Nous croyons qu'un système d'évaluation unitaire basé sur la surface du bâtiment, la superficie du terrain, le type de bâtiment et l'emplacement, qui serait modifié en exigeant que les évaluations qui en résultent tiennent compte des variations de la valeur dans l'usage courant de la propriété résidentielle, permettrait de conserver la plupart de la simplicité et de la transparence de l'évaluation unitaire du point de vue du contribuable foncier individuel. De la même manière, il reconnaîtrait l'importance des valeurs d'emplacement compte tenu des avantages provenant des services locaux.

«Tous les locataires devraient être traités également. Le concept selon lequel les locataires constituent une classe différente de gens est à la base même du problème. Ils paient tellement d'impôts que cela représente entre trois et quatre mois de loyer par an.» ~ Association des propriétaires-locataires, audience de Toronto

En plus d'exiger que les évaluations pondérées qui en résulteraient tiennent compte des valeurs dans l'utilisation actuelle ou dans la valeur locative des propriétés résidentielles, nous croyons qu'il est important d'imposer certaines restrictions sur la définition des zones ou emplacements d'évaluation.

Bien qu'il n'y ait aucune raison inhérente pour laquelle une restriction en particulier serait préférable à une autre, il pourrait être bon de choisir comme base pour une telle restriction les secteurs géographiques qui sont déjà reconnus à d'autres fins. Une base possible qui peut présenter certains avantages consisterait à restreindre les secteurs d'évaluation aux secteurs géographiquement raccordés qui sont dans une catégorie de zonage commune.

Nous croyons aussi qu'il n'y a aucune justification à l'existence d'une distinction dans les taux d'imposition sur la base du type de tenure dont bénéficie l'habitant de l'unité d'habitation prise en considération. Nous recommandons donc un système d'une seule classe – tous les propriétaires résidentiels devraient être évalués sur la même base sans qu'il soit fait référence au fait que cette propriété est occupée par un propriétaire ou par un locataire.

La répercussion sur les locataires

Les locataires sont surimposés par rapport aux propriétaires de maison unifamiliale. Dans la plupart des municipalités, la plupart des propriétés résidentielles à unités multiples sont évaluées à deux ou trois fois le taux des maisons unifamiliales.Étant donné qu'un taux d'imposition commun est appliqué aux chiffres d'évaluation de toutes les propriétés

résidentielles, les locataires paient des impôts à un taux réel plus élevé que les propriétaires.

Nos recommandations concernant l'imposition de la propriété résidentielle entraîneraient des réductions substantielles des impôts fonciers attribués aux propriétés résidentielles locatives et cela pour deux raisons. Tout d'abord, la propriété résidentielle locative bénéficierait en même temps que les autres propriétés résidentielles du remplacement des impôts fonciers en tant que source de financement principal pour l'éducation. Deuxièmement, la réforme de l'évaluation dans le secteur résidentiel au niveau local entraînera généralement des réductions importantes d'impôt pour la propriété locative par rapport à la propriété résidentielle occupée par le propriétaire. Ces changements ont pour but de réduire le niveau de l'imposition foncière supportée par les résidents et non pas d'améliorer les profits des propriétaires résidentiels.

En conséquence, il est essentiel que des mécanismes soient mis en place pour s'assurer que les réductions des impôts fonciers résultant des changements soient passées aux locataires. Les changements dans le financement des gouvernements locaux concernant la propriété résidentielle locative ne devraient pas être mis en oeuvre avant que l'on ait trouvé un moyen de s'assurer que les locataires reçoivent bien les avantages de ces changements.

Nous recommandons que les locataires résidentiels soient mis au courant de l'évaluation et des impôts locaux correspondants aux avantages qui seront applicables à la propriété qu'ils occupent et qui seront réfléchis dans leurs loyers. Pour fins d'information, les municipalités seront tenues d'envoyer des avis d'impôt foncier à tous les locataires en expliquant en détail tous les impôts applicables à leurs unités.

Évaluation commerciale et industrielle

Nous recommandons que toute propriété non résidentielle soit évaluée sur la base de la valeur locative de la propriété – c'est-à-dire le prix qui serait payé pour une propriété de cette classe et de ce type pour le droit d'utiliser la propriété dans son usage actuel. Ce concept est beaucoup plus facile à appliquer dans le secteur commercial et industriel que dans le secteur résidentiel étant donné que des marchés locatifs bien établis existent pour la plupart des propriétés commerciales et industrielles.

Dans notre cadre, la base pour l'impôt foncier commercial et industriel en tant qu'impôt local sur les avantages tiendrait compte de la valeur de la propriété dans son usage courant. Comme c'est le cas pour l'impôt foncier résidentiel, étant donné que l'objectif dans l'établissement d'une assiette pour un impôt sur les avantages commerciaux et industriels serait de tenir compte des avantages provenant des services locaux, il ne fera aucun sens d'inclure dans l'assiette des valeurs attribuables aux gains potentiels futurs ou aux usages potentiels futurs. Un magasin situé dans un terrain zoné pour un aménagement de tour ne recevra pas plus d'avantages des services publics locaux qu'un magasin similaire situé dans un terrain zoné pour un bâtiment à deux étages. En conséquence, il ne serait pas approprié d'imposer ce magasin en se basant sur sa valeur en tant que site pour une tour à appartements.

Propriétés uniques

Les chemins de fer et les emprises pour les services publics, les propriétés industrielles à usage unique, les cimetières et les églises sont des exemples de propriétés pour lesquelles les évaluations conventionnelles ne peuvent pas fonctionner. Nous croyons que les propriétés non résidentielles dont la valeur dans l'usage courant est difficile à déterminer devraient être assujetties à des taux d'évaluation prévus par la loi.

Les emprises sont des bandes de terrain non aménagées et la plupart du temps inaccessibles, qui ne peuvent pas être utilisées pour quoi que ce soit d'autre que leur usage actuel. Elles n'ont aucun potentiel d'aménagement et, lorsqu'elles sont abandonnées, l'expérience a montré qu'elles n'avaient qu'une valeur marginale sur le marché. Elles devraient être évaluées aux taux unitaires des normes provinciales qui sont remises à jour sur une base régulière lors de la refonte générale des évaluations.

L'évaluation des églises et des cimetières ne constitue pas un problème dans le système actuel. Bien que les églises et les cimetières soient théoriquement évalués à la valeur marchande comme toutes les autres propriétés, ils sont exempts de l'impôt. En conséquence, leur évaluation n'a aucun impact sur leur responsabilité fiscale. Dans nos recommandations concernant les exemptions aux impôts fonciers locaux, nous recommandons toutefois que ces propriétés ne soient plus exemptes. Plutôt que d'essayer de déterminer une valeur dans l'usage courant de ces propriétés, celles-ci devraient être évaluées à un taux unitaire standard.

Évaluation des terrains vacants

Lorsqu'une propriété est utilisée ou qu'elle est disponible pour des fins économiques, l'identification de l'utilisation de la propriété est relativement simple. Très souvent, toutefois, il n'y a aucun usage courant pour la propriété ou la propriété sous-utilisée. Les propriétés comme des terrains de stationnement situés en surface et zonés pour d'autres usages sont simplement gardées en réserve comme un investissement se basant sur le potentiel de l'utilisation future.

Bien que de telles propriétés n'auraient que peu ou pas de valeur dans l'utilisation courante, les propriétaires bénéficient nettement des services publics locaux. Il ne serait donc pas équitable d'exempter les terrains vacants de l'imposition ou d'évaluer des propriétés sous-utilisées à une valeur qui ne tiendrait compte que de leur usage courant. La difficulté est de savoir comment attribuer équitablement une valeur à de telles propriétés.

Le principe des avantages n'offre aucun guide utile. L'évaluation basée sur l'usage précédent de la propriété serait quelque peu artificielle. L'évaluation basée sur l'usage le plus élevé et le meilleur usage permis par le zonage baserait l'évaluation sur une utilisation qui risque de ne jamais être réalisée.

À notre avis, le meilleur guide pour évaluer l'usage futur probable d'une propriété serait d'examiner des propriétés similaires dans le voisinage dont l'usage a récemment changé. Une telle base d'évaluation de l'usage présente aussi l'avantage de fournir l'incitatif approprié aux propriétaires du point de vue de la planification. L'incitation incorporée dans le système permettra aussi de maintenir la propriété en usage jusqu'à ce qu'elle soit prête à être réaménagée. En conséquence, nous recommandons que les terrains vacants soient évalués en se basant sur l'utilisation prépondérante de la propriété dans le secteur.

Évaluation des roulottes récréatives

La question portant sur l'évaluation et l'imposition des roulottes récréatives mobiles et des parcs de roulottes a joué un rôle très important dans nos audiences publiques.

Les exploitants des parcs de roulottes nous ont indiqué que de nombreuses roulottes sont situées sur un site donné pendant une saison seulement, ce qui rend difficile aux propriétaires de percevoir des impôts fonciers auprès des occupants saisonniers des parcs de roulottes. Les différences de valeur des roulottes ne permettraient pas d'ajouter l'impôt au loyer du terrain dans le parc de roulottes. Les exploitants des parcs nous ont demandé d'appuyer les recommandations d'un comité interministériel du gouvernement provincial qui demande l'introduction d'un permis annuel pour toutes les roulottes situées sur un terrain de camping pendant plus de 90 jours et occupées par des personnes qui ont une résidence principale autre part. Les roulottes occupées par des personnes qui n'ont pas de résidence principale autre part seraient évaluées et imposées.

Nous sommes d'accord avec le principe que l'évaluation des véhicules récréatifs et des roulottes serait peu pratique et impliquerait un fardeau administratif onéreux sur les exploitants des parcs de roulottes.

Nous recommandons qu'un montant uniforme soit utilisé comme base d'imposition plutôt qu'une évaluation. Par la même occasion, toutefois, nous ne croyons pas que le point de vue présenté par les exploitants des parcs de roulottes réponde adéquatement aux préoccupations mentionnées par les municipalités et par les propriétaires de chalet selon lesquelles les résidents des parcs de roulottes consomment des services

municipaux équivalents à ceux consommés par les résidents des chalets et qu'ils devraient payer des impôts sur une base comparable.

Ce droit serait établi par le gouvernement provincial à un niveau qui refléterait raisonnablement une portion au prorata des impôts fonciers qui seraient typiquement payés sur l'unité si elle était reliée d'une façon permanente au terrain et si elle était imposée en tant que propriété résidentielle.

Les droits seraient perçus par les exploitants du terrain de camping ou du parc de roulottes et remis aux municipalités locales ou, dans un territoire non organisé, au conseil local de la voirie. Les roulottes qui ne sont pas mobiles en raison de leur installation sur un site seront évaluées et imposées en tant que propriétés résidentielles.

Imposition sur les avantages et les finances locales

En plus de nos recommandations principales en vue de la réforme du financement de l'éducation et du système d'évaluation dans la province, nous formulons un certain nombre de recommandations supplémentaires qui découlent directement du cadre de l'impôt sur les avantages que nous avons adopté pour permettre un système d'impôt foncier local équitable.

Les taux d'imposition locaux

Conformément à la façon dont nous traitons les propriétés résidentielles et non résidentielles en tant qu'impôts séparés, nous recommandons que l'Ontario abandonne l'exigence selon laquelle le taux d'imposition résidentiel serait de 85 % du taux d'imposition non résidentiel.

Nous recommandons à la place qu'il n'y ait aucune restriction sur les taux d'imposition résidentiels et que les taux d'imposition non résidentiels soient assujettis à un taux minimum établi par le gouvernement provincial pour empêcher les municipalités d'utiliser les taux d'imposition non résidentiels comme une base pour entrer en compétition pour l'aménagement avec d'autres municipalités de l'Ontario.

«L'impôt foncier constitue un mécanisme tout à fait inapproprié de financer l'éducation. Il s'agit d'un problème à long terme qui nécessite une solution à long terme. Tous les citoyens et tous les contribuables devraient contribuer à l'éducation de nos enfants. Mais pas deux fois.» ~ Participation aux audiences, London

Imposition des propriétés saisonnières et récréatives

Lors d'un certain nombre de nos audiences, les propriétaires de chalet ont prétendu qu'ils ne devraient pas avoir à payer certains des impôts fonciers locaux qu'ils doivent payer actuellement étant donné qu'ils ne peuvent pas bénéficier pleinement des services fournis localement. En particulier, les propriétaires de propriété récréative et de chalet ont prétendu qu'ils ne devraient pas avoir à payer les impôts locaux pour appuyer les services municipaux qui ne leur étaient pas accordés en tant que résidents saisonniers. Nous avons aussi entendu des arguments à l'effet que les propriétaires de chalets ne devraient pas avoir à payer les impôts fonciers locaux sur l'éducation.

Nos recommandations traitent de ces préoccupations dans une certaine mesure. La suppression du financement principal de l'éducation à partir de l'impôt foncier résidentiel réduira les impôts sur les chalets et les propriétés récréatives comme ce sera le cas pour la totalité des autres propriétés résidentielles. De plus, nos recommandations pour l'utilisation plus grande des redevances des usagers pour les services d'égouts, de collecte et d'élimination des déchets solides relieraient directement les coûts des services à l'utilisation.

Toutefois, nous ne pouvons pas accepter le principe selon lequel serait basé l'argument concernant les services et les impôts municipaux. Nous ne voyons pas l'impôt foncier comme un impôt sur les avantages qui serait relié à l'utilisation de services locaux en particulier, et nous ne pouvons pas appuyer l'idée que les impôts fonciers pourraient être réduits pour certains contribuables s'ils n'utilisent pas ou ne peuvent pas utiliser un service en particulier.

Certains contribuables ne devraient pas être exemptés du paiement d'éléments particuliers de l'ensemble des services locaux financés à partir des impôts fonciers en se basant sur le principe qu'ils tirent moins d'avantages de ces services que les autres contribuables.

En ce qui concerne le financement de l'éducation, tant que les impôts fonciers resteront une source de financement pour l'éducation en Ontario, nous ne voyons aucune justification pour exempter les chalets et les propriétés récréatives de ces impôts. En particulier, nous ne croyons pas que le fait de posséder une seconde résidence pourrait permettre au propriétaire d'avoir droit à une exemption de l'impôt foncier sur l'une de ses résidences.

En ce qui concerne le système que nous recommandons, le seul impôt local pour l'éducation qui resterait serait une perception discrétionnaire locale restreinte. Nous croyons que toutes les perceptions locales sur la propriété résidentielle devraient s'appliquer au complet sur toutes les propriétés imposées en tant que propriétés résidentielles, qu'elles soient utilisées comme résidences principales ou pour des usages récréatifs.

L'imposition des propriétés agricoles, terrains boisés et terrains marécageux

Nous croyons que la pratique actuelle d'évaluation de la résidence des exploitations agricoles et d'un acre de terrain en tant que propriété résidentielle devrait être continuée.

Toutefois, nous ne voyons aucune raison pour laquelle la propriété agricole, autre que la résidence et un acre, devrait continuer à être imposée comme propriété résidentielle. L'exploitation agricole devrait être considérée pour fins d'impôt foncier comme une activité commerciale/industrielle. Elle devrait être évaluée et imposée sur la base de sa valeur dans son utilisation actuelle ou sur la base de sa valeur locative, en s'appuyant sur les données provinciales disponibles concernant la qualité du sol et son rendement, et elle devrait être imposée localement en tant que propriété commerciale et industrielle.

«Les terrains forestiers sont évalués à la valeur que le terrain aurait s'il était utilisé à autre chose. Les forêts situées à proximité des zones urbaines pourraient être utilisées pour l'aménagement urbain et conformément aux principes d'évaluation courants, elles pourraient être imposées de telle façon que le propriétaire serait forcé de «liquider» la forêt.» ~ Association forestière de l'Ontario, audience de Mississauga

Bien que nous ayons entendu de nombreuses soumissions de la part de fermiers qui s'exprimaient en faveur d'une exemption des taxes municipales ainsi que des taxes de l'éducation, nous ne pouvons pas accepter l'argument selon lequel la propriété agricole devrait être exempte des impôts fonciers perçus pour les services locaux.

En ce qui concerne les impôts fonciers pour l'éducation, nous recommandons une méthode différente qui est conforme à notre cadre général pour le financement de l'éducation. En tant que propriété résidentielle, la résidence fermière devrait être assujettie à toute perception locale discrétionnaire pour l'éducation sur la propriété résidentielle. En tant que propriété non résidentielle, l'exploitation agricole autre que la résidence ne devrait pas être assujettie à une perception locale pour l'éducation. Toutefois, en tant que propriété commerciale, elle devrait normalement être assujettie à un impôt foncier perçu par le gouvernement provincial.

Cependant, pour les raisons soulignées lors de notre discussion au sujet de l'imposition provinciale des propriétés commerciales et industrielles, nous avons conclu que la propriété agricole devrait être exempte de cet impôt.

Un traitement similaire devrait être accordé pour la gestion des forêts et des terrains marécageux. Ceux-ci devraient être évalués sur la base de leur usage courant et assujettis à l'imposition locale en fonction de cette évaluation. Ces types de propriété devraient être exempts de l'impôt foncier commercial et industriel provincial.

Politique de subvention du provincial

À la suite de notre analyse sur la relation entre les impôts fonciers et les services actuellement financés à partir des impôts fonciers, nous avons conclu que les services qui ne devraient pas être financés à partir des impôts fonciers, comme par exemple l'éducation, l'aide sociale et l'aide à l'enfance, devraient être financés par le gouvernement provincial à partir des recettes générales de la province.

Une logique similaire nous a amené à conclure que certains services comme les égouts, l'eau et la collecte, et l'élimination des déchets solides devraient être financés à partir des redevances directes des usagers. L'impôt foncier jouerait alors le rôle d'impôt sur les avantages pour les services locaux qui bénéficieront d'une façon générale à la communauté.

La même logique suggère que les subventions provinciales devraient être utilisées pour appuyer les services locaux seulement dans des circonstances spéciales. Nous recommandons donc une étude des programmes de soutien provincial pour les services locaux, avec comme objectif de restreindre le soutien provincial aux services qui créent des avantages à l'extérieur du secteur local et aux situations dans lesquelles les conditions locales rendraient ces services de base inabordables.

Nous recommandons que les paiements pour appuyer les services de base soient uniformisés à un taux d'imposition standard pour la propriété non résidentielle et avec une répercussion standard sur le revenu des ménages des résidents de cette municipalité pour la propriété résidentielle.

Nous nous attendons à ce que l'application de ces critères entraîne une réduction importance des subventions provinciales pour des services strictement locaux. Ces recommandations sont aussi conformes aux recommandations d'un certain nombre d'études qui ont été entreprises au cours de ces dernières années pour démêler la relation financière et celle des programmes entre le provincial et le gouvernement local.

Financement des gouvernements régionaux, de district, métropolitains et de comté

Dans un cadre basé sur les avantages, l'attribution des coûts du gouvernement du palier supérieur doit être basée sur l'évaluation résidentielle et non résidentielle. Avec un système d'évaluation révisé, tel que la commission le recommande, cela sera relativement simple.

Le cheminement que nous recommandons basera les parts des coûts du palier supérieur sur les politiques fiscales réelles de l'année précédente. Chaque part de municipalité sera basée sur ce que sa part des impôts totaux dans le secteur du palier supérieur aurait été si elle avait imposé la propriété résidentielle et non résidentielle aux taux pour ce type de propriété. Cette part, combinée au budget du secteur du palier supérieur, créera une part des coûts locaux du palier supérieur pour le secteur du palier inférieur.

Chaque municipalité du palier inférieur sera libre de déterminer l'attribution de sa part des coûts du palier supérieur entre les contribuables résidentiels et non résidentiels dans son secteur local, sous réserve de toutes restrictions provinciales applicables sur les taux d'imposition.

Financement dans l'infrastructure

Comme implication directe de notre méthode de financement de l'éducation, nous recommandons que l'on abolisse l'utilisation pour le financement de l'éducation de l'impôt de lotissement.

Nous recommandons aussi que les impôts de lotissement pour les services municipaux soient restreints de façon à ce qu'ils ne puissent pas être utilisés pour financer les dépenses en immobilisation qui surviendraient uniquement en raison de l'augmentation de la population ou de l'emploi total dans la collectivité. Ces impôts ne s'appliqueront que dans la mesure où les impôts fonciers sur les nouveaux lotissements ne peuvent pas percevoir suffisamment de recettes pour payer l'infrastructure nécessaire.

Autres questions de financement du gouvernement local

En plus des sujets qui découlent directement de notre cadre pour l'équité dans l'impôt foncier, nous faisons des recommandations sur deux autres sujets importants du financement du gouvernement local : l'impôt commercial relatif à l'occupation et les exemptions des impôts fonciers.

L'impôt commercial relatif à l'occupation

L'impôt commercial relatif à l'occupation est une source importante de recettes pour les municipalités et les conseils scolaires de l'Ontario puisqu'il s'établissait au total en 1991 à 1,5 milliard $ annuellement. Les impôts commerciaux relatifs à l'occupation représentent environ 12 % de tous les impôts fonciers perçus par les municipalités à des fins d'éducation et de services municipaux.

L'impôt commercial relatif à l'occupation est un impôt qui se différencie surtout par le fait qu'il s'applique au locataire dans une propriété commerciale ou industrielle plutôt qu'au propriétaire.

La structure des taux de cet impôt est un anachronisme. L'impôt est perçu en tant que pourcentage des impôts fonciers non résidentiels à payer sur la propriété occupée par l'entreprise. Les cinq taux d'imposition vont de 25 % à 75 % selon le type d'affaires. Les taux sont basés sur une combinaison plutôt curieuse de ce qui devait être en 1904 la capacité contributive et par des sentiments de prohibition – les taux les plus élevés sont réservés aux brasseries et aux distilleries.

«Les concepts qui étaient valables en 1904 ne fonctionnent plus à l'heure actuelle. Nous sommes perdus dans le temps.» ~ Participation aux audiences, London

Nous croyons que la structure de base et l'objectif de l'impôt commercial relatif à l'occupation ne peuvent pas se justifier sur des bases d'équité. Bien que cet impôt ait pu correspondre aux idées sociales et aux perceptions de capacité contributive de l'époque à laquelle il fut introduit en 1904, il n'y a aucune base raisonnable pour une telle structure à l'heure actuelle.

Nous recommandons que soit aboli l'impôt commercial relatif à l'occupation et que les municipalités aient le droit de remplacer les recettes ainsi perdues à partir des impôts résidentiels ou non résidentiels.

Pour remplacer les allocations actuelles dans l'impôt foncier et l'impôt commercial relatif à l'occupation pour la propriété commerciale et industrielle vacante, nous recommandons que tous les impôts fonciers sur la propriété commerciale et industrielle non occupée soient escomptés de 40 %.

Exemptions

Notre rapport présente une étude exhaustive des exemptions qui sont actuellement permises sur les impôts fonciers en Ontario.

En se basant en partie sur notre point de vue des exemptions fiscales en général et en partie sur la redéfinition de l'impôt foncier local en tant qu'impôt sur les avantages pour les services sociaux, nous recommandons que, dans une grande mesure, toutes les exemptions pour les propriétés d'intérêt privé, qui bénéficient actuellement de diverses lois provinciales et projets de loi privés, soient éliminées. Les exemptions pour la propriété publique devraient être conservées, mais la propriété qui appartient aux gouvernements provincial et fédéral ou leurs services devrait être assujettie à un paiement complet en remplacement des impôts fonciers locaux.

Pour s'assurer que ce traitement reste bien cohérent dans l'ensemble de la province, seul le gouvernement provincial aura le droit d'exempter la propriété de l'imposition foncière locale. Les municipalités garderont, bien sûr, l'autorité d'accorder des subventions pour tout objectif local, y compris des compensations pour leurs propres impôts fonciers.

Trois domaines sont particulièrement intéressants : l'imposition de «la propriété détenue en fiducie pour une bande ou une tribu d'Indiens»; l'imposition des organismes de bienfaisance; et l'imposition des églises et des cimetières.

Nous recommandons que l'exemption pour les propriétés détenues en fiducie pour une

bande ou une tribu d'Indiens soit restreinte aux terres de la réserve et aux autres terres pour lesquelles des services municipaux ne sont pas accordés. Conformément à notre point de vue de l'impôt foncier local en tant qu'impôt sur les avantages pour les services locaux, nous pensons que si une propriété bénéficie des services fournis localement, elle doit être assujettie à l'impôt.

Nous recommandons que les exemptions pour les églises, cimetières, séminaires religieux et éducatifs, et organismes de bienfaisance soient éliminées. Les églises et les cimetières devraient être évalués aux taux unitaires standard plutôt que sur la base de leur valeur dans l'usage courant.

Nous reconnaissons qu'une certaine controverse risque de se produire du fait que nous recommandons que les organismes charitables et les églises soient assujettis à l'impôt foncier. Toutefois, la répercussion que pourrait avoir la fin des exemptions pour ces types de propriété serait considérablement amortie par nos autres recommandations. Le changement recommandé sur la base de l'évaluation à partir de la valeur marchande en faveur d'une valeur portant sur l'usage courant réduirait la valeur relative de nombreuses propriétés qui appartiennent aux églises et aux organismes charitables, particulièrement dans les secteurs urbains et para-urbains.

Pour les églises et les cimetières, nous avons été même un peu plus loin et nous avons recommandé que les taux unitaires d'évaluation prévus par la loi soient établis au lieu d'essayer de mesurer la valeur de l'usage courant des sanctuaires d'église et des terrains de cimetière. Surtout, notre recommandation à l'effet que les impôts fonciers non résidentiels locaux pour l'éducation soient éliminés, réduira de plus de la moitié les impôts fonciers qui auraient autrement été payés par les organismes de bienfaisance et les églises étant donné que ces organismes sont exempts de l'impôt foncier commercial et industriel provincial, puisqu'ils ne sont pas engagés dans des activités commerciales.

Nos recommandations sont conditionnelles sur deux aspects. Tout d'abord, ces changements seraient seulement appropriés dans un système d'évaluation basé sur la valeur dans l'usage courant. Deuxièmement, un préavis relativement long et une période de transition sont essentiels pour permettre aux organismes affectés par ce changement de s'ajuster.

Exemptions techniques

Nous recommandons aussi que des changements soient apportés dans un certain nombre d'exemptions techniques et particulièrement dans l'imposition des installations minières situées en dessous du sol. La règle générale que nous avons adoptée est que tout bâtiment, machinerie ou équipement qui serait imposable s'il était situé à la surface devrait être imposable s'il était sous terre.

L'IMPÔT FONCIER PROVINCIAL

Après avoir décidé d'éliminer la perception locale pour l'éducation sur la propriété non résidentielle et après avoir proposé que l'on finance la majeure partie de l'éducation à partir des recettes générales du provincial, nous devions envisager de quelle manière obtenir des recettes supplémentaires nécessaires au niveau provincial.

Les impôts fonciers n'ont en grande partie aucune relation avec le niveau d'activité d'une entreprise et n'ont aucun rapport avec la manière dont l'entreprise est en mesure de réaliser des revenus pour payer l'impôt. Cela indiquerait que l'ensemble des impôts sur les entreprises devrait être retiré des impôts fonciers en faveur d'autres impôts qui seraient mieux reliés à l'activité des affaires.

Bien que les arguments en faveur de la réduction des impôts fonciers commerciaux et industriels soient basés sur des principes de politique fiscale et de financement local pour lesquels nous avons beaucoup de sympathie, des considérations pratiques nous amènent à une conclusion différente.

La portion locale de l'éducation de l'impôt foncier résidentiel permet de percevoir un montant substantiel – près de 3 millions $ en 1993. Deux impôts seulement sur les affaires s'approchent de ce montant de recettes : l'impôt sur le revenu des corporations et les charges sociales. Compte tenu des circonstances économiques actuelles, ni l'une ni l'autre de ces assiettes ne seraient capables de créer les recettes supplémentaires dont on a besoin.

Pour obtenir les recettes supplémentaires nécessaires au financement de l'éducation primaire et secondaire par la province, comme le suggèrent nos recommandations sur le financement de l'éducation, l'Ontario a besoin d'un nouvel impôt provincial sur la propriété commerciale et industrielle.

L'impact d'un impôt foncier commercial et industriel provincial

Un impôt provincial sur la propriété commerciale et industrielle pourrait être perçu au même taux réel dans l'ensemble de l'Ontario. Différents taux d'impôt seraient très difficiles à justifier en tant que caractéristique permanente de ce système.

Le taux d'imposition réel, actuellement perçu pour l'éducation au niveau local sur la propriété non résidentielle, varie énormément parmi les municipalités. Ces variations sont dues à un certain nombre de raisons.

Tout d'abord, les taux moyens de l'impôt commercial relatif à l'occupation varient parmi les municipalités. Un taux d'imposition uniforme qui éliminerait en quelque sorte la portion de l'impôt commercial relatif à l'occupation parmi les impôts perçus sur les affaires pour fins d'éducation remplacerait une variété de taux moyens d'imposition différents par un taux unique.

Deuxièmement, les différences dans les pratiques d'évaluation dans la province entraînent différents taux d'imposition réels sur les propriétés non résidentielles et résidentielles. Un taux provincial uniforme ferait disparaître de telles différences.

Troisièmement, les niveaux de dépenses pour l'éducation varient dans les différents

secteurs de l'Ontario et cela produit une variété dans les taux d'imposition pour l'éducation sur la propriété non résidentielle. Ces différences seraient effacées dans un impôt provincial uniforme.

Le remplacement de la gamme actuelle des taux d'imposition réels par un taux uniforme unique créerait des changements d'imposition importants à l'intérieur du secteur commercial et industriel, aussi bien parmi les secteurs géographiques que parmi les types différents de propriétés commerciales et industrielles à l'intérieur de la même zone.

Les entreprises dans certaines municipalités connaîtront des augmentations d'impôt. Dans d'autres municipalités, des affaires verront leur impôt baisser. Les répercussions seront aussi différentes entre les propriétés commerciales et industrielles. Les propriétés industrielles, en général, connaîtront une baisse plus importante et des augmentations plus petites que les propriétés commerciales.

Des changements d'imposition de cette importance ne pourront pas être absorbés ni facilement ni immédiatement. Des dispositions de transition spéciales seront nécessaires pour donner aux contribuables affectés la possibilité de s'ajuster à ces changements.

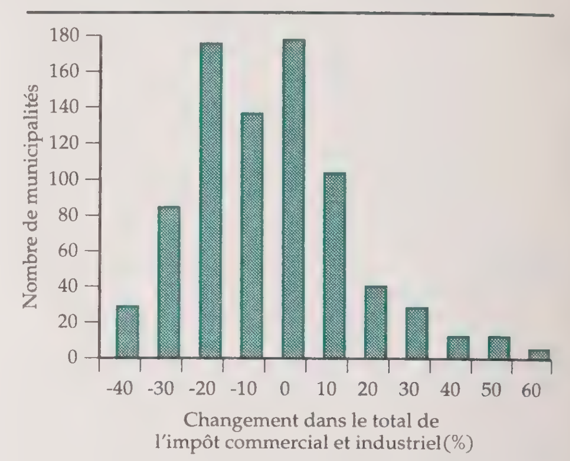
Nous recommandons que le changement à partir des niveaux actuels d'imposition pour l'éducation au niveau local vers un taux d'imposition provincial uniforme soit institué progressivement sur une période de cinq ans.

Évaluation

L'impôt commercial et industriel provincial proposé serait perçu sur la valeur d'évaluation de la propriété commerciale et industrielle tel qu'établie pour fins d'imposition municipale et uniformisée selon une base commune dans l'ensemble de l'Ontario.

Les arguments qui nous ont convaincus que l'évaluation à la valeur marchande ne peut pas donner de bons résultats dans un système d'impôt foncier local s'appliquent aussi ici. Si un impôt commercial et industriel provincial doit jouer un rôle en tant qu'impôt sur les affaires, l'assiette de l'impôt devrait être

FIGURE 13
RÉPERCUSSION SUR LE TOTAL DES IMPÔTS COMMERCIUX ET INDUSTRIELS DU TAUX UNIFORME COMMERCIAL ET INDUSTRIEL POUR L'ÉDUCATION, ONTARIO 1991



Source : Calculs de la Commission de l'équité fiscale basés sur le ministère des Affaires municipales de l'Ontario, Système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS).
Remarque : La figure donne la distribution des impacts sur le total des impôts commerciaux et industriels causés par l'adoption d'un taux uniforme pour la portion éducation de l'impôt, par municipalité.

mesurée en tenant compte de la valeur de la propriété dans son usage courant ou dans sa valeur locative, plutôt que dans sa valeur marchande dans une vente sans lien de dépendance. La valeur dans l'usage courant donnerait une bien meilleure idée de l'activité d'affaires courante que la valeur marchande parce qu'elle n'est pas déformée par des valeurs attribuables à des usages futurs potentiels, ou à des gains ou des pertes en capital qui pourraient se produire dans l'avenir.

Dans la mesure où la valeur supplémentaire attribuable à un changement d'utilisation à l'avenir pourrait être considérée comme une mesure de l'activité d'affaires, cette valeur devrait être assujettie à l'impôt lorsqu'elle est réalisée par l'entremise de mesures comme l'impôt sur les gains en capital ou un impôt spécial sur les augmentations de valeur des terrains.

À toutes fins pratiques, si la propriété non résidentielle est déjà évaluée sur la base de la

valeur dans son utilisation courante pour l'impôt foncier non résidentiel local, il serait tout à fait valable d'utiliser la même assiette pour ces propriétés qui seront assujetties à l'impôt commercial et industriel provincial que nous proposons.

Structure de taux

La structure de taux pour l'impôt commercial et industriel provincial proposée devrait être établie de façon à permettre de percevoir à peu près les mêmes montants de recettes que l'impôt commercial relatif à l'occupation et l'impôt foncier non résidentiel actuellement perçu au niveau local pour l'éducation.

Exemptions

L'impôt foncier commercial et industriel provincial que nous proposons devrait s'appliquer à toute propriété non résidentielle utilisée pour fins d'affaires. La propriété appartenant à un organisme sans but lucratif et utilisée à des fins de bienfaisance ou pour des buts non lucratifs devrait être exempté.

Les exemptions à un impôt provincial sur l'activité des affaires utilisant comme assiette la propriété seront beaucoup plus larges que celles que nous recommandons pour l'impôt foncier non résidentiel local. En principe, étant donné que l'objectif de l'impôt est d'imposer les affaires, la propriété qui n'appartient pas à une affaire ou qui n'est pas utilisée pour fins d'affaires devrait être exempte de l'impôt.

Propriété agricole

Comme nous l'avons fait remarquer dans nos discussions sur les impôts fonciers locaux, toute la propriété agricole, à l'exception de la résidence principale et d'un acre de terrain, devra, en principe, être assujettie à l'imposition foncière commerciale et industrielle provinciale.

L'imposition des terrains agricoles ne peut toutefois pas être traitée en se référant uniquement aux impôts fonciers. Dans le système actuel de financement de l'éducation, le programme de Remise d'impôt pour exploitation agricole a pour but de compenser les fermiers pour la portion d'éducation de l'impôt foncier local. Cette remise est équivalente à une exemption des impôts fonciers pour l'éducation sur les propriétés agricoles (autres que la résidence de la ferme).

«La remise d'impôt pour les propriétés agricoles n'est pas une subvention. Elle représente l'argent qui n'aurait pas dû être perçu pour commencer étant donné qu'il s'agit d'une compensation pour un paiement en trop pour l'éducation.» ~ Participation aux audiences, Thunder Bay

Ceci soulève deux questions de politique. Devrait-on continuer à protéger la propriété agricole de l'impact des impôts fonciers autres que ceux qui sont nécessaires pour les services municipaux locaux? Si c'est le cas, cette assistance devrait-elle être fournie sous forme d'une remise similaire à la remise d'impôt pour les exploitations agricoles ou devrait-elle prendre la forme d'une exemption à l'impôt?

Si nous prenions la décision de ne pas protéger la propriété agricole de la répercussion de l'impôt foncier commercial et industriel provincial que nous proposons, l'industrie agricole serait forcée de subir des augmentations d'impôt importantes. Toute réduction de cette magnitude à l'appui qui est accordé à l'industrie agricole, comme l'entraînerait l'application de l'impôt foncier commercial et industriel provincial que nous proposons sur la propriété agricole, pourrait seulement être envisagée dans le contexte d'une évaluation beaucoup plus vaste de la situation économique de l'industrie agricole. Une telle évaluation déborde de notre mandat. Nous recommandons donc que la propriété agricole soit exempte de l'impôt foncier commercial et industriel provincial et qu'en conséquence, le programme de Remise d'impôt sur la propriété agricole soit éliminé.

Un nouveau concept pour l'ensemble des impôts

Nous avons pris en considération quatre sources d'impôt (et certaines combinaisons d'entre elles) pour remplacer l'impôt foncier résidentiel qui est actuellement utilisé pour financer l'éducation et certains services sociaux. Ces sources étaient les charges sociales, l'impôt sur le revenu des corporations, la taxe de ventes au détail et l'impôt sur le revenu des particuliers.

La baisse nette dans les impôts fonciers résidentiels, que le gouvernement provincial aurait à compenser à partir d'autres sources, s'établirait à 3,5 milliards $. L'impôt foncier résidentiel se rapportant au financement de l'éducation et des services sociaux s'élève à 4,6 milliards $ en 1993. La perception locale que nous recommandons pour appuyer des programmes d'éducation en particulier, qui doivent être fournis en plus des programmes financés par le provincial, créerait environ 727 millions $ annuellement (environ 5 % des dépenses totales).

Les changements que nous recommandons au système de subventions aux gouvernements municipaux entraîneraient une réduction des subventions. Les gouvernements locaux récupéreront probablement cet argent à partir de leurs propres assiettes d'impôt foncier, et environ 373 millions $ viendront de l'assiette de l'impôt foncier résidentiel.

Les charges sociales offrent un potentiel considérable pour des recettes supplémentaires. Des augmentations relativement modestes dans le taux pourraient permettre d'obtenir des montants substantiels de recettes, en raison de l'ampleur de l'assiette de cet impôt qui est constitué par tous les salaires et traitements. De plus, comparé au Québec et à de nombreuses juridictions non canadiennes, les charges sociales actuelles de l'Ontario sont faibles et dans ce sens, il y a de la place pour utiliser plus ce genre d'imposition.

Toutefois, nous avons déjà conclu que les charges sociales, à longue échéance, sont supportées par les employés. Ceci est pour nous une source de préoccupations étant donné que l'incidence de l'impôt n'est pas particulièrement progressive. Un impôt tel qu'un 'impôt sur le revenu qui tombe sur toutes les sources de revenus et non pas seulement la main-d'oeuvre, est plus progressif. Il s'agit de l'une des raisons pour lesquelles nous avons décidé que nous n'étions pas prêts à recommander que l'on utilise les charges sociales pour combler les besoins (ce qui représenterait au moins le double des charges sociales actuelles) causés par la réduction des impôts fonciers.

Nous avons déterminé que l'impôt sur le revenu des corporations ne pouvait pas être la source de recettes supplémentaires, mais pour une raison différente. Bien que la décision de ne pas augmenter les charges sociales dans l'ensemble général des impôts est une question de choix, la décision en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des corporations est le fruit d'un jugement qui prend les contraintes en ligne de compte. Compte tenu de la mobilité de cette assiette fiscale et du capital lui-même, une tentative d'augmenter le taux d'imposition dans la proportion qui serait nécessaire pour engendrer une portion importante des recettes dont on aurait besoin,

serait vouée à l'échec. À notre point de vue, les débats concernant le désir d'impôts plus élevés dans le secteur des corporations sont quasiment sans objet, étant donné que l'augmentation des impôts sur les corporations n'est pas possible, particulièrement pour une juridiction sous-nationale telle que l'Ontario.

Le choix qui nous reste est entre l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de ventes au détail. Une augmentation des recettes à partir de chacun de ces impôts ou d'une combinaison des deux est, à notre avis, réalisable. Il y a de la place pour augmenter le taux d'imposition de la taxe de ventes au détail. Le taux actuel en Ontario est en dessous de celui de plusieurs autres provinces et, avec la mise en oeuvre des réformes que nous avons recommandées, la taxe serait en mesure d'engendrer des recettes beaucoup plus importantes qu'elle ne le fait à l'heure actuelle.

Il y a aussi de la place pour obtenir plus de recettes à partir de l'impôt sur le revenu des particuliers. En prenant en ligne de compte l'effet de découragement et les conséquences de mobilité éventuelles causés par des taux d'impôt sur le revenu plus élevés, il est possible de concevoir un barème de taux qui inclurait un plus grand nombre de tranches que le système actuel, avec des taux progressifs à tous les niveaux, et de maintenir le taux marginal combiné fédéral et provincial sur la tranche de revenus la plus élevée à moins de 60 pour cent. Compte tenu de ces deux possibilités, nous avons opté pour une augmentation des impôts sur le revenu de préférence à une augmentation des taxes de ventes. Même avec la mise en oeuvre de toutes les réformes de structure que nous recommandons dans les autres taxes, l'impôt sur le revenu constitue la méthode la plus équitable pour percevoir les recettes dont nous avons besoin. Cet impôt est nettement plus progressif que la taxe de ventes et pour cette raison, il nous permet d'aller de l'avant avec un système fiscal qui tiendrait mieux compte des principes de capacité contributive.

Même avec les petits montants de recettes supplémentaires créés à la suite de nos recommandations concernant la structure de la taxe de ventes au détail (300 millions $), les charges sociales (150 millions $) et l'impôt sur le revenu des corporations (50 millions $), le montant net qu'il faudrait tirer des augmentations d'impôt sur le revenu des particuliers serait donc de 3 milliards $, y compris les recettes obtenues par l'élimination des montants de marié et l'équivalent à marié. Nous n'incluons pas les gains de recettes provenant de l'élimination de l'exemption des gains en capital parce que nous doutons que les valeurs estimées pour les dépenses fiscales correspondent vraiment à ce qui se produira au cours d'une longue période. Un fort pourcentage des contribuables qui réalisent des gains en capital auront déjà profité de cette exemption.

Nous recommandons que le gouvernement provincial satisfasse ses besoins supplémentaires de la manière suivante :

Résidentiel (milliards $)

Impôts fonciers sur l'éducation		4,600	
MOINS	Perception locale	0,727	
	Compensation de subventions (nette)	0,373	
Réduction de l'impôt foncier			**3,500**
À remplacer par			
Changements aux taux de l'IRP		3,000	
Assiette de la taxe de ventes		0,300	
Changements aux charges sociales		0,150	
Taux uniforme d'impôt sur le revenu des corporations		0,050	
Recettes supplémentaires			**3,500**

Commercial et industriel (milliards $)

Impôts fonciers pour l'éducation		3,095	
MOINS	Compensations de subventions (nette)	0,251	
Changement à l'impôt foncier			**2,844**
À remplacer par			
Impôt commercial et industriel provincial			**2,844**

En supposant que les accords de perception d'impôts soient amendés selon les principes recommandés, nous avons conçu un barème des tranches et des taux d'impôt sur le revenu qui correspondrait aux conditions recommandées ci-dessus et qui, en même temps, incorporerait les crédits pour enfants et adulte proposés en tant que remplacements pour les crédits des ventes et des impôts fonciers.

Évidemment, d'autres combinaisons de barèmes de taux et de crédits remboursables permettraient d'atteindre aussi l'objectif de recettes que nous avons établi. Il n'y a rien d'absolu à propos de nos propositions. Par exemple, avec des taux d'imposition plus élevés, il serait possible d'accorder des crédits remboursables plus importants que ceux recommandés. De plus, si des réformes de crédit d'impôt étaient considérées en même temps que des réformes au système d'aide sociale, des changements entre les programmes d'aide directe et de prestations fiscales pourraient être envisagés. Toutefois, en restant dans les limites des ressources du système fiscal actuel, nous sommes d'avis que les recommandations sont bien conformes aux principes d'équité que nous avons établis.

En supposant que l'Ontario soit capable d'établir une structure de taux et un système de crédit indépendants pour son impôt sur le revenu des particuliers, le barème de taux et le crédit suivants permettront de percevoir suffisamment de recettes pour répondre aux besoins découlant de l'élimination de l'impôt foncier résidentiel :

Barème des taux

Revenu imposable ($)	*Taux marginal (%)*
10 000 et moins	10
10 001–20 000	12
20 001–29 590	14
29 591– 40 000	16
40 001–50 000	18
50 001–59 180	20
59 181–80 000	22
80 001–150 000	24
150 001– 250 000	26
Plus de 250 000	28

- un crédit personnel de base non remboursable dont le montant réclamé serait égal au montant fédéral et le taux de crédit égal au taux d'imposition marginal le plus bas de l'Ontario.

Les montants de crédit remboursables seraient comme suit :

- un crédit d'assistance pour l'impôt de l'Ontario de 500 $ par membre adulte d'une famille, jusqu'à un revenu familial de 18 000 $, et réduit à un taux de 8,3 pour cent du revenu dépassant 18 000 $;
- un crédit supplémentaire d'assistance pour l'impôt de l'Ontario de 300 $ aux individus âgés de 65 ans et plus;
- un crédit d'impôt pour enfant de 600 $ pour le premier enfant et 500 $ pour chaque enfant supplémentaire, jusqu'à un revenu familial de 18 000 $ et réduit à un taux de 7,5 pour cent du revenu au-dessus de 18 000 $;
- un crédit supplémentaire de 400 $ pour le premier enfant dans une famille monoparentale.

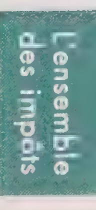
Les crédits pour adultes et personnes âgées s'appliqueront aux individus et non pas aux familles sur la même base qu'ils s'appliquent aux familles.

Si l'Ontario établit une prestation pour enfant en fonction du revenu qui fournit des prestations aux familles avec enfants, quelle que soit la source de revenus de la famille, la prestation d'impôt pour enfant devrait être éliminée et comprise dans ce nouveau programme.

Cet ensemble d'impôts que nous recommandons est conçu pour donner une neutralité de recettes par rapport au système actuel en Ontario. Il ne prend pas en ligne de compte les changements d'impôt qui doivent être pris en considération au niveau fédéral. Certains changements sont suffisamment importants pour affecter les recettes de l'Ontario dans la mesure où le sujet de l'ensemble des impôts aurait besoin d'être réétudié. Ceci implique les changements à l'imposition du revenu en capital dans l'impôt sur le revenu (gains en capital, dividendes), le traitement des régimes de pension et les

cotisations au REÉR et l'introduction d'un impôt sur le transfert de la richesse. Des recommandations définitives sur l'ensemble des impôts à la suite de tels changements dépendraient des implications de recettes pour l'Ontario.

Nous croyons, toutefois, que dans le premier cas, les recettes provenant des réformes supplémentaires seraient utilisées pour abaisser les taux d'impôt sur le revenu des particuliers. La plupart des changements entraîneraient des reçettes d'impôt sur le revenu plus élevées. En conséquence, en compensant les rajustements de taux, ils seraient appropriés.



LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA FISCALITÉ EN ONTARIO

Après des années de discussions, la question des gouvernements autonomes pour les autochtones commence à être prise sérieusement en considération, aussi bien par le gouvernement provincial que par le gouvernement fédéral. En 1991 le gouvernement de l'Ontario a négocié une déclaration de relation entre la province et les populations autochtones qui reconnaissaient l'autonomie gouvernementale comme un objectif légitime des collectivités des Premières Nations. La reconnaissance constitutionnelle du droit des autochtones à un gouvernement autonome a aussi été incluse dans le cadre de l'ensemble des réformes constitutionnelles négociées par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, et présentées à l'électorat lors du référendum de 1992. Bien que la défaite de l'ensemble des réformes proposées dans le cadre de l'accord de Charlottetown ait reporté la reconnaissance officielle du droit à un gouvernement autonome, les discussions se poursuivent entre les gouvernements et les collectivités autochtones au sujet de l'autonomie de gouvernement.

La création d'un gouvernement autonome pour les autochtones donnera certainement lieu à un certain nombre de questions fiscales impliquant les gouvernements autochtones et le gouvernement de l'Ontario. L'attention, pour le moment, semble porter surtout sur les conflits et les griefs se rapportant à l'interprétation et à l'administration du statut fiscal des autochtones.

Les Indiens inscrits sont exempts du paiement de l'impôt foncier sur les réserves, de la taxe de ventes et de nombreuses taxes d'accise lorsque les produits en question sont consommés sur la réserve, et de l'impôt sur le revenu lorsque le revenu est présumé être situé sur la réserve. L'administration et l'interprétation de l'étendue de l'exemption sont compliquées par l'absence d'un concensus sur la raison pour laquelle cette exemption ou cette immunité existe.

De nombreuses personnes non autochtones prennent pour acquis que cette exemption est simplement une autre dépense fiscale dont l'objectif est de favoriser le développement économique dans les collectivités des réserves. Elles prétendent que cette exemption devrait être évaluée en fonction des succès qu'elle rencontre lors de la réalisation de ces objectifs et, qu'en l'absence d'un progrès en ce sens, cette exemption devrait être changée ou abolie. D'autres acceptent l'argument que l'exemption est un droit en quelque sorte, mais l'interprètent d'une façon très étroite. Ils voient cette exemption comme étant rigidement limitée à la réserve.

Il est clair que, d'après le point de vue des autochtones concernant l'immunité envers les impôts, le raisonnement de développement économique constitue la mauvaise voie pour expliquer leur statut. Ils prétendent qu'ils sont un peuple souverain à l'intérieur du Canada et qu'ils sont donc immunisés contre l'impôt par tous les gouvernements canadiens.

Les conflits et griefs actuels ont tendance à faire la manchette des journaux. Bien que ces conflits soulèvent des questions importantes, il ne s'agit pas en général de questions d'équité

fiscale. Le seul sujet que nous traitons dans notre rapport porte sur l'imposition municipale des propriétés situées hors-réserve, où nous prétendons en effet que le cadre de l'impôt sur les avantages pour les impôts fonciers locaux nécessite l'imposition de ces propriétés si elles veulent bénéficier des services locaux.

Toutefois, un autre sujet de fiscalité devra bientôt attirer l'attention des chefs autochtones et du gouvernement provincial. Ce sujet se rapporte aux futurs arrangements de gouvernement autonome des Premières Nations.

Les gouvernements indiens continueront bien sûr à recevoir des fonds du fédéral (et dans une moindre mesure du provincial), et pour la plupart des collectivités ces subventions constitueront la majorité de leurs ressources publiques. Toutefois, si les gouvernements indiens veulent vraiment réussir, il serait nécessaire qu'ils mettent aussi au point leurs propres sources d'imposition.

Comme dans le cas des autres gouvernements qui exercent une autonomie sur une zone particulière, les gouvernements indiens pourraient en principe imposer leurs propres citoyens et les non-résidents qui ont des intérêts sur les terres indiennes. L'existence de régimes fiscaux des gouvernements indiens nécessitera la mise au point de certains protocoles pour coordonner leur opération aux systèmes fiscaux du gouvernement provincial et des autres gouvernements non autochtones. Il est clair que l'on tiendra à éviter des situations comme la double imposition d'une part, et l'évitement complet de l'imposition en raison des défauts de déclaration.

Si le gouvernement indien avait l'intention de percevoir des impôts à partir de ces assiettes, des accords d'harmonisation fiscaux seraient nécessaires avec le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial qui administre déjà un impôt comparable. Dans ces cas, les Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux et les accords d'attribution constitueront un modèle utile pour l'imposition des autochtones. Le principe qui devrait être adopté à partir de ces accords serait la reconnaissance par chaque gouvernement de l'autorité fiscale de l'autre et l'engagement impliqué dans cette reconnaissance de coordonner les systèmes fiscaux, là où cela est nécessaire.

Dans ce contexte, il existe deux aspects à la coordination des impôts. Tout d'abord, là où un gouvernement autochtone choisit d'entrer dans un champ d'imposition, les gouvernements provincial et locaux devraient reconnaître cette initiative et faire les ajustements nécessaires. Deuxièmement, lorsque l'imposition directe des autochtones n'est pas possible, mais que le gouvernement autochtone souhaite tout de même avoir accès à l'assiette fiscale, la province devrait être prête à négocier un accord administratif pour mettre cela en vigueur.

La clarification de l'autorité fiscale des gouvernements des Premières Nations et la reconnaissance de cette autorité par les autres gouvernements pourraient faciliter le processus de gouvernement autonome des autochtones. En plus, cela pourrait contribuer à résoudre de nombreux conflits fiscaux. En outre, le fait que l'Ontario soit prêt à aider les gouvernements des Premières Nations dans la mise sur pied de mécanismes administratifs pour leur permettre de percevoir leurs propres impôts dans la mesure du possible, et de percevoir ces impôts en leur nom dans d'autres domaines, constituerait une déclaration concrète de bonne volonté et d'appui aux gouvernements des Premières Nations. Bien qu'il soit prématuré de donner des détails à ce sujet, nous croyons qu'une déclaration par le gouvernement de l'Ontario indiquant son désir de travailler vers la réalisation de ces objectifs se justifierait.

Répercussion, implications et transition



L'impact de nos recommandations

Lorsque nous avons formulé nos recommandations, nous nous sommes préoccupés de deux types de répercussions. Tout d'abord, nous voulions changer la distribution des impôts entre les Ontariens pour donner la meilleure équité possible et rendre le système plus progressif. Deuxièmement, nous voulions nous assurer que le système d'impôt reconfiguré n'aurait pas d'effets négatifs sur l'économie.

L'impact sur l'équité fiscale

Si nos recommandations sont adoptées, les recettes fiscales combinées perçues par les gouvernements provincial et locaux resteront les mêmes. La répercussion des changements que nous proposons serait considérablement progressive. Ces changements réduiraient le montant combiné des impôts sur le revenu, des impôts fonciers et des taxes de vente payés par les familles dont les revenus vont jusqu'à 40 000 $, et ils augmenteraient le montant de l'impôt payé par les familles dont les revenus dépassent 50 000 $. Les propriétaires de maison bénéficieraient de ces changements par des réductions des impôts fonciers; les locataires, par des réductions des loyers résidentiels.

Le changement le plus important que nous proposons pour les impôts consiste à réduire l'impôt foncier résidentiel de 3,5 milliards $. Environ 3 milliards $ de ce montant seront transférés à l'impôt sur le revenu des particuliers, et le restant sera perçu au moyen de changements apportés à la taxe de ventes au détail, aux charges sociales ainsi que par d'autres petits changements aux impôts. Les niveaux les plus élevés d'impôt sur le revenu

TABLEAU 4
RÉPERCUSSIONS ESTIMÉES DES CHANGEMENTS PROPOSÉS RÉSULTANT DES CHANGEMENTS À L'IMPOT SUR LE REVENU, À L'IMPOT FONCIER ET AUX TAXES DE VENTES, 1993 (FAMILLES DU RECENSEMENT)

Groupe de revenu total ($)	Répercussion de l'impôt total en Ontario (millions $)	Répercussion moyenne en dollars ($)	% de changement du revenu disponible
10 000 et moins	236	580	9,6
10 001–20 000	641	690	4,9
20 001–30 000	290	440	1,9
30 001–40 000	21	40	0,1
40 001–50 000	-9	-20	-0,1
50 001–60 000	-35	-90	-0,2
60 001–70 000	-39	-130	-0,2
70 001–90 000	-25	-70	-0,1
Over 90 000	-887	-1950	-1,6
Total	192[a]	40	0,1

Source : Estimés de la Commission de l'équité fiscale basés sur la base de données et le modèle de simulation de politique fiscale de Statistique Canada (SPSD/M).
a. Montant général de l'impôt à percevoir par l'entremise des changements recommandés aux autres impôts.
Remarque : Le signe négatif indique une baisse dans le revenu disponible/augmentation dans l'impôt; il indique autrement une augmentation du revenu disponible/ baisse dans l'impôt.

seront bien sûr compensés par la réduction du fardeau de l'impôt foncier auquel auront à faire face les résidents de l'Ontario à la suite du changement de l'ensemble des impôts. Étant donné que l'impôt foncier est régressif et que le système d'impôt sur le revenu est progressif, l'effet combiné de ces changements sera de transposer le fardeau de l'imposition des gens qui appartiennent aux tranches de revenu les plus basses et aux tranches de revenu moyennes vers les gens qui ont des revenus plus élevés et qui ont une capacité contributive plus élevée.

La nouvelle structure de taux d'imposition de l'impôt sur le revenu des particuliers que nous avons recommandée constitue un élément important de cet ensemble d'impôts restructuré. En recommandant ces changements dans la structure des taux, nous avons été guidés par le désir de nous assurer que les personnes qui gagnent des revenus moyens n'aient pas à faire face à une augmentation de leurs taux d'imposition marginaux (le taux qu'elles paient pour un dollar supplémentaire de revenu). Le taux d'imposition marginal réel de l'Ontario est actuellement de 22 % à des revenus d'environ 63 000 $. La nouvelle structure de taux que nous proposons garderait le même taux entre 59 180 $ et 80 000 $.

Les calculs suivants ne prennent pas en ligne de compte nos recommandations pour le traitement des dividendes, des gains en capital et de l'impôt national sur la richesse.

Les familles dont les revenus sont inférieurs à 10 000 $ connaîtraient une baisse moyenne de 580 $ de l'impôt qu'elles paient chaque année.
Cette baisse entraînerait une augmentation de 10 % de leur revenu disponible.

Les familles dont les revenus se situent entre 10 000 $ et 20 000 $ connaîtraient une baisse moyenne de 690 $ dans le montant de l'impôt qu'elles paient chaque année.
Ceci entraînerait une augmentation de 5 % de leur revenu disponible. Ces baisses dans les impôts payés et ces augmentations dans le revenu disponible sont importantes pour les familles à faible revenu.

Les familles dans les paliers de revenu moyen de 40 000 $ à 90 000 $ connaîtraient des changements mineurs dans les montants des impôts qu'elles ont à payer et dans leur revenu disponible. Les familles dont les revenus sont supérieurs à 90 000 $ (le revenu moyen pour ce groupe est d'environ 150 000 $) paieraient en moyenne un supplément de 1 950 $ en impôt, représentant un déclin de 1,6 % en revenu disponible.

Les parents des familles monoparentales en tant que groupe bénéficieraient le plus de ces changements d'impôt.
En moyenne, les parents uniques en Ontario connaîtraient une baisse de leur fardeau fiscal de 680 $ par an, ce qui augmenterait leur revenu disponible de 2,2 %. Les changements d'impôt et de crédit pour les familles monoparentales dont les revenus sont inférieurs à 20 000 $, dont presque toutes sont dirigées par des femmes, entraîneraient en moyenne une augmentation dans le revenu après impôt d'environ 1 500 $ par an. Pour les familles monoparentales dont les revenus se situent dans le palier de 10 000 $ à 20 000 $, cela signifie une augmentation de 11 % du revenu disponible. Compte tenu du taux élevé de pauvreté parmi les familles monoparentales et de l'importance reliée à la réduction de la pauvreté des enfants, ce résultat est très souhaitable.

Les couples à faible revenu avec enfants connaîtront aussi une réduction importante des impôts qu'ils paient et une augmentation correspondante de leur revenu disponible.
La réduction du fardeau fiscal général pour les couples avec enfants affecte tous les paliers de revenu, sauf ceux dont les revenus sont supérieurs à 90 000 $.

Les individus âgés vivant seuls sont des bénéficiaires nets en tant que groupe.
Les personnes âgées célibataires appartenant au palier de revenu le plus bas – en dessous de 20 000 $ – connaîtront une augmentation de leur revenu disponible, mais celles dont le revenu est supérieur à 20 000 $ verront une augmentation de leurs impôts et une baisse de leur revenu disponible dans une faible proportion.

L'ensemble des changements recommandés contribueraient à l'allégement de la pauvreté en Ontario.
Nous avons utilisé comme mesure de pauvreté la ligne de démarcation de faible revenu produite

par Statistique Canada. La ligne de démarcation de faible revenu définit le faible revenu comme étant le niveau de revenu en dessous duquel la plus grande partie du revenu familial doit être consacrée aux besoins essentiels.

Si les changements que nous avons proposés avaient été en place en 1993, le pourcentage des familles qui se trouvent en dessous de la ligne de démarcation de faible revenu, qui varie en fonction de la dimension de la famille et du niveau de la population dans la collectivité où cette famille réside, aurait été d'environ 1 % plus bas. Ce chiffre représente une baisse d'environ 50 000 dans le nombre des familles de l'Ontario qui seraient en dessous de la ligne de démarcation de faible revenu, soit environ 7 % du total courant. L'amélioration proportionnelle la plus importante s'observe parmi les familles monoparentales; l'incidence de pauvreté pour ce groupe baisse de plus de 2 %.

La répercussion sur l'économie

En préparant nos recommandations pour améliorer l'équité du système fiscal en Ontario, nous étions conscients de la nécessité d'envisager leur impact économique. Nous avons analysé les répercussions de nos recommandations sur l'économie dans l'Ontario de 1995 jusqu'à 2001. Dans l'ensemble, les recommandations qui ont été utilisées dans le modèle ont eu une répercussion marginalement positive – jusqu'à 2001 – sur l'économie de l'Ontario, le marché de la main-d'oeuvre de l'Ontario et la situation fiscale du gouvernement de l'Ontario, et en particulier la dette du provincial.

En termes réels – c'est-à-dire après avoir soustrait les effets de l'inflation – le produit provincial brut serait plus élevé que le niveau autrement projeté dans une proportion de 0,3 % en 1995, de 0,5 % en 1996, de 0,7 % en 1997 et de 0,8 % au cours de chaque année à partir de 1998 jusqu'à 2001. Le taux de chômage devrait s'établir entre 0,1 et 0,2 en dessous de ce qu'il aurait été, et la productivité de la main-d'oeuvre devrait être plus élevée, bien que de moins de 1 %.

À la suite des changements que nous recommandons à l'ensemble des impôts, le système fiscal devrait créer le même montant de recettes qu'actuellement. Toutefois, la croissance économique prévue à la suite de nos recommandations devrait entraîner une augmentation des recettes fiscales du gouvernement de l'Ontario. Le déficit serait de 600 millions $ de moins que celui qui aurait été autrement prévu d'ici 2001. En raison de la réduction des impôts fonciers, il y aura une réduction unique de 1,1 % dans le taux d'inflation en 1995 et des réductions marginales additionnelles au cours des années suivantes.

Implications pour les relations intergouvernementales

Le rôle de l'Ontario en tant que juridiction sous-nationale dans une structure fédérale, ajouté à ses responsabilités constitutionnelles envers le gouvernement local, le place en plein centre d'une trame complexe de relations entre les trois niveaux de gouvernement.

Étant donné que ces relations sont en grande partie fiscales, elles affectent les propositions de réforme sur l'impôt et les recettes du provincial, et elles sont affectées par elles. La répercussion de ces relations fiscales est prise en considération dans l'ensemble du rapport. Les relations que l'Ontario peut avoir avec le gouvernement fédéral et le rôle de l'Ontario dans l'économie canadienne d'une façon plus générale ont eu une répercussion profonde sur nos recommandations dans chacun des principaux domaines de la fiscalité. De plus, dans une certaine mesure, nos propositions en vue de la réforme du financement du gouvernement local portent en fait sur les relations fiscales provinciales/locales.

Les implications pour le gouvernement local

Nos recherches et nos consultations auprès du public ont indiqué que la structure de gouvernement local – à la fois de l'éducation et des services municipaux – a besoin d'être renouvelée. Les pressions supplémentaires exercées sur cette structure posées par les réformes financières que nous recommandons devraient être les bienvenues puisqu'elles ouvrent de nouvelles possibilités pour réaliser des progressions dans ce domaine. L'autre choix, qui consisterait à permettre à la structure

actuelle des institutions de bloquer toute tentative de réforme, aurait pour effet de perpétuer l'injustice flagrante du système actuel.

Conseils scolaires

Nos recommandations pour le financement de l'éducation transformeront l'assiette financière pour l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario. Les impôts fonciers déterminés localement constituent actuellement environ 60 % des coûts d'éducation en moyenne dans l'ensemble de la province. Prises dans leur ensemble, nos recommandations réduiraient cette part d'une façon spectaculaire. Les impôts fonciers commerciaux et industriels et les impôts commerciaux relatifs à l'occupation actuellement perçus au niveau local pour les conseils scolaires seront remplacés par un impôt provincial perçu à un taux uniforme dans l'ensemble de la province. La perception locale sur la propriété résidentielle pour l'éducation serait limitée probablement à pas plus de 10 % des dépenses totales de l'éducation. En supposant que, dans l'ensemble, la moitié de la perception locale potentielle d'environ 1,4 milliard $ soit réellement exercée par les conseils scolaires locaux, les impôts résidentiels pour l'éducation seraient, en moyenne, environ de 16 % de leur niveau actuel.

Au cours de nos audiences et durant d'autres consultations avec le public, la seule objection constante à l'idée de déplacer l'assiette de financement de l'éducation des impôts fonciers locaux vers des sources de recettes provinciales concernait l'impact possible qu'une telle mesure pourrait avoir sur l'efficacité des conseils scolaires en tant qu'institutions démocratiques locales. Des conseillers et conseillères scolaires et d'autres participants actifs au système d'administration d'éducation ont prétendu que l'élimination du financement local pour l'éducation rendrait le système incapable de réagir aux conditions locales. Ils ont indiqué que les conseils scolaires, si ils cessaient d'avoir la responsabilité de prélever des impôts pour la plupart de leurs dépenses, ne pourront plus être politiquement responsables de leurs actions envers leur électorat. Les préoccupations concernant l'impact possible de la réforme de l'administration sur les ressources disponibles pour le financement de l'éducation cessent d'être un facteur.

La contribution des impôts locaux étant réduite dans une telle mesure, les choix pour un modèle municipal d'administration de l'éducation peuvent devenir plus intéressants.

Par exemple, des options telles qu'une combinaison d'administration basée sur l'école ou basée sur la région, qui ont été adoptées dans un certain nombre de juridictions de l'Organisation de coopération et de développement économique, semblent être beaucoup plus appropriées si l'assiette de financement n'exige pas un cheminement à partir du municipal. Nous explorons certaines des implications et des options de ce cheminement dans notre rapport, non pas pour suggérer qu'elles conviennent nécessairement à l'Ontario, mais pour illustrer le genre d'options que pourrait couvrir la réforme du financement.

Par la même occasion, nous reconnaissons que la réforme de la gestion subit des contraintes par des facteurs autres que les finances. Les facteurs de restriction les plus importants se rapportent aux identités des conseils scolaires publics et séparés ainsi que des conseils scolaires de langue française et de langue anglaise, identités qui sont protégées par la constitution. De plus, les écoles constituent une partie importante du tissu d'une collectivité et éveillent un intérêt considérable de la part de ceux qui sont impliqués dans la planification et l'aménagement au sein de la collectivité. Tout nouveau cheminement pour changer l'administration scolaire devrait tenir compte de ce processus. Les écoles jouent aussi un rôle important dans la fourniture de programmes impliquant des domaines autres que l'éducation. Là encore, tout modèle de gestion nouvelle devrait soit tenir compte de ce rôle, soit s'assurer qu'il est joué d'une façon tout aussi appropriée ailleurs dans le système.

Gouvernement municipal

Nos recommandations demandent un système de financement du gouvernement local en Ontario dans lequel les gouvernements



municipaux exerceraient un pouvoir accru sur la politique d'imposition. Ce gouvernement exercerait son autorité à l'intérieur du cadre de politique provinciale qui est clairement défini et respecte particulièrement les principes d'équité fiscale.

Le système financier que nous proposons reconnaîtra le fait que l'impôt foncier se compose en réalité de deux impôts : un impôt sur le logement occupé par les résidents de la municipalité; et un impôt sur la propriété utilisée par les entreprises qui travaillent dans une municipalité. Les municipalités auront le pouvoir, à l'intérieur de limites très vastes, d'exercer la politique d'imposition en établissant des taux pour chacun de ces impôts indépendamment les uns des autres. Nous proposons aussi que les municipalités se servent beaucoup plus des redevances des usagers pour les égouts, l'eau et les services de déchets solides.

Nos recommandations concernant la politique de subventions provinciales et l'attribution de la responsabilité financière des programmes entre le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux suivent cette même direction. Nous recommandons en particulier que le gouvernement provincial continue sa réforme de financement de l'aide sociale et assume une responsabilité complète pour le financement des services à l'enfance. Nous proposons aussi que la province réduise ses subventions aux gouvernements municipaux pour les services qui sont d'un bénéfice local et cela dans une proportion de 700 millions $ (avec une répercussion nette de 624 millions $ après avoir tenu compte de la prise en charge par le provincial du financement complet des services à l'enfance).

Le succès restreint de l'Étude des relations provinciales/locales (la récente initiative provinciale connue sous le nom de démêlement, et abandonnée en 1993), qui avait tenté de réaliser des compromis entre les responsabilités financières et les responsabilités de programme, souligne bien les difficultés qu'il y a de réaliser une réforme dans ce domaine.

Nous croyons, toutefois, que le cheminement que nous recommandons pourrait donner un élan nouveau et important dans ce domaine des réformes parce qu'il répond à un certain nombre de leçons tirées de cette expérience. Tout d'abord, la réforme du système de financement du gouvernement local est impossible à moins que les questions du financement de l'éducation ne soient réglées en même temps. Étant donné que l'éducation représente actuellement plus de la moitié des impôts fonciers, des réformes qui tiendraient compte seulement du côté municipal ne s'occuperaient que de la moitié des problèmes, tel que ceux-ci sont perçus par les contribuables. Deuxièmement, la réforme des recettes doit être réalisée en même temps que la réforme des dépenses. Tous les problèmes du financement des gouvernements locaux ne sont pas uniquement du côté des dépenses. En conséquence, une réforme valable ne peut pas se produire sur une base qui maintiendrait seulement les recettes. Troisièmement, la réforme ne peut pas réussir si elle est réalisée selon la supposition, implicite ou explicite, que tous les gouvernements sont les mêmes. Les gouvernements locaux sont extrêmement divers et leurs possibilités administratives et politiques sont énormément différentes, et ils ont des possibilités différentes pour participer à la structure financière et administrative réformée.

Implications des relations fédérales/provinciales

Au cours de nos travaux, nous avons identifié de nombreux domaines dans lesquels nos recommandations portaient sur les relations entre l'Ontario et le gouvernement fédéral. Dans certains domaines, nos recommandations demandent une expansion du rôle provincial établi dans les accords fédéral-provinciaux. Dans d'autres domaines, nous traitons des avantages d'une harmonisation accrue des politiques fiscales provinciales et fédérales. Dans d'autres domaines encore, nous formulons des recommandations pour que des changements soient apportés à la politique fiscale fédérale en tenant compte qu'il serait peu pratique ou peu souhaitable que l'Ontario agisse seul dans ces domaines.

Il existe quatre domaines principaux dans lesquels nos recommandations impliquent le gouvernement fédéral. Tout d'abord, un certain nombre de recommandations impliquant l'impôt sur le revenu des particuliers ont besoin que le gouvernement fédéral change son impôt sur le revenu. Pour l'Ontario le fait de prendre de lui-même des mesures à ce sujet serait pratiquement impossible du point de vue administratif et ces mesures seraient vouées à l'échec puisque les contribuables pourraient arranger leurs affaires de façon à profiter des dispositions les plus favorables au niveau fédéral (et au niveau des autres provinces). Ces dispositions comprennent le traitement de l'exclusion des gains en capital et des dividendes, l'imposition des paiements de pension alimentaire pour conjoint et pour enfant et le soutien fiscal accordé aux cotisations dans un régime de pension enregistré et au REÉR. Un autre ensemble de recommandations ne serait applicable que si l'Ontario obtenait un contrôle plus important de sa politique d'impôt sur le revenu. Ceci peut seulement être réalisé par une nouvelle négociation des Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux.

Deuxièmement, nous avons conclu que toute tentative d'utiliser l'impôt provincial sur le revenu des particuliers pour accomplir des objectifs de politique économique différents de ceux qui se trouvent dans l'impôt fédéral correspondant ne risque pas d'être suffisamment efficace pour justifier leurs coûts en ce qui concerne les recettes, et la complexité et des coûts d'observation accrus pour les contribuables des sociétés.

Troisièmement, nous recommandons que la taxe de ventes au détail de l'Ontario soit coordonnée, de concert avec les autres provinces, à une version révisée de la taxe sur les produits et services.

Finalement, nous recommandons un impôt sur le transfert de la richesse en nous basant sur le fait qu'un tel impôt contribuerait d'une façon importante à un système fiscal plus équitable. Par contre, nous avons conclu que les problèmes potentiels d'observation exigeraient qu'un impôt efficace sur la richesse soit institué seulement au niveau national.

Relations fiscales fédérales/provinciales

Nos recommandations, si elles sont adoptées, augmenteront le degré d'harmonisation dans le système fiscal entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Nous ne recommanderions pas, toutefois, que ces changements soient négociés en dehors du contexte beaucoup plus vaste des relations fiscales fédérales/provinciales.

La récente histoire des subventions fédérales aux provinces n'est pas encourageante, tout au moins pas dans la perspective des provinces comme l'Ontario.

Le gouvernement fédéral, par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), a traditionnellement payé 50 % de tous les coûts d'aide sociale de la province (à condition que cette aide soit offerte sur la base des besoins et qu'aucune exigence de résidence ne soit imposée comme condition). En 1990, une limite de 5 % était imposée sur les augmentations annuelles dans les transferts du RAP à chacune des provinces «prospères» – l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Ce plafond est entré en vigueur alors que l'Ontario plongeait dans une récession sévère. Les conséquences fiscales ont été cruelles. La part du fédéral des dépenses d'aide sociale en Ontario est tombée de 50 % où elle était en 1989-90, à 28 % en 1992-93, ce qui représente une perte de recettes de 1,8 milliard $.

Le gouvernement fédéral a établi des limites au Financement des programmes établis (un programme qui appuie indirectement l'éducation post-secondaire et la santé) en 1983, et à plusieurs reprises par la suite. Finalement, en 1989, les augmentations ont été gelées pour quatre ans. L'effet combiné de ces coupures du fédéral ont coûté à l'Ontario un montant estimé à 2,7 milliards $ en 1992-93.

Si une collaboration fiscale étroite doit se produire entre le gouvernement fédéral et les provinces, et que les équilibres de recettes puissent être ajustés, même partiellement, par l'intermédiaire des programmes de subventions, il est essentiel que les provinces aient certaines raisons d'avoir confiance dans la stabilité de ces subventions. Bien qu'il soit en dehors de notre mandat de fournir des recommandations

précises, il est important de préciser que les progrès réalisés dans le domaine de la coordination fiscale ne peuvent pas aller de l'avant sans s'occuper aussi des composantes beaucoup plus larges du fédéralisme fiscal.

Exécution et transition

Nos recommandations pour la réforme de l'équité fiscale touchent pratiquement à tous les aspects de la fiscalité dans cette province.

Les recommandations centrales de notre rapport auront une répercussion très importante sur les types d'impôt que les gens paieront, sur la façon dont ces impôts seront distribués entre les contribuables eux-mêmes, et sur les relations entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux et le gouvernement fédéral.

La réalisation de nos principales recommandations concernant la réforme du financement de l'éducation et un ensemble d'impôts plus progressif en Ontario entraîneront le déplacement d'environ 3,5 milliards $ à partir des impôts fonciers résidentiels vers d'autres impôts, principalement les impôts sur le revenu des particuliers.

Le remplacement de l'imposition foncière locale non résidentielle pour fins d'éducation par un impôt foncier commercial et industriel provincial, perçu à un taux uniforme dans l'ensemble de la province, entraînera des augmentations d'impôt substantielles dans certaines régions et des diminutions d'impôt substantielles dans d'autres alors que nous remplaçons un système d'imposition qui est en grande partie irrationnel.

La réforme de l'évaluation dans les secteurs résidentiels et non résidentiels produira des modifications dans l'imposition à l'intérieur des municipalités, alors que les propriétés qui ont été sous-imposées relativement à leur valeur dans l'utilisation actuelle connaîtront des augmentations d'impôt, et que les propriétés qui ont été surimposées connaîtront des réductions d'impôt.

La réforme du financement de l'éducation en particulier et la réforme du financement du gouvernement local en général posent des questions importantes concernant la relation qu'il y a entre le gouvernement provincial et nos institutions de gouvernements locaux.

Transition et équité

Bien que nous ne croyons pas que le vieil adage «un vieil impôt est un bon impôt» peut être utilisé comme excuse pour justifier une inaction devant le manque d'équité, la transition en elle-même soulève des questions d'équité. Tout d'abord, l'équité dans la transition constitue un élément important de l'équité dans la fiscalité. Dans notre économie, les gens et les institutions s'ajustent constamment aux changements. De tels ajustements ne sont pas toujours faciles et ils ne se font pas sans mal. Plus le changement à absorber est important, plus l'ajustement est difficile. Pour qu'elle puisse être réalisée d'une façon équitable, la réforme fiscale doit donner aux contribuables un préavis suffisant au sujet des changements et assez de temps pour ajuster leurs affaires financières et prendre en ligne de compte les répercussions de ces changements.

«La commission doit formuler des recommandations qu'il sera possible d'exécuter. Le système fiscal doit devenir plus simple.» ~ Participation aux audiences, Peterborough

Deuxièmement, une réforme qui n'aborderait pas les problèmes posés par la transition serait vouée à l'échec et il serait difficile de faire changer le débat concernant ces initiatives de réforme fiscale, et celui-ci risquerait de porter beaucoup plus sur l'impact immédiat sur les contribuables individuels ou groupes d'intérêt plutôt que sur leurs objectifs d'équité.

Troisièmement, un grand nombre des recommandations présentées dans notre rapport favoriseront l'équité du système fiscal dans son ensemble dans la mesure, toutefois, où elles seront réalisées en coordination avec d'autres recommandations.

Les problèmes précis de l'application

Les trois domaines dans lesquels les défis posés par l'application et la transition risquent d'être les plus difficiles impliquent les négociations avec le gouvernement fédéral, le financement de l'éducation et l'évaluation foncière.

Changements de politique fédérale/provinciale

Le gouvernement provincial devrait adopter une stratégie coordonnée pour négocier avec le gouvernement fédéral des changements dans l'accord de perception de l'impôt sur le revenu des particuliers; des réformes dans le traitement des pensions alimentaires pour enfants et conjoints; l'imposition des dividendes et des gains en capital; le traitement fiscal des régimes enregistrés d'épargnes-retraite et des pensions privées; l'harmonisation de la taxe de vente; l'imposition sur les transferts de richesse et un accord cadre sur le traitement de l'impôt sur le revenu des impôts fédéraux, provinciaux et locaux payés par les sociétés.

Financement de l'éducation

Nos recommandations concernant l'éducation sont parmi les plus délicates et les moins équilibrées de toutes les recommandations traitant du financement du gouvernement local. En conséquence, il est essentiel que nos recommandations soient envisagées en corrélation et qu'elles soient réalisées comme un tout. En particulier, notre recommandation pour un modèle d'attribution des fonds basé sur le coût et les besoins des étudiants doit être réalisée en même temps que nos recommandations pour mettre fin au financement de l'éducation au moyen des impôts fonciers locaux.

La réalisation de la réforme des recettes sans la réforme d'attribution des fonds pourrait inciter certains à conclure que cette initiative de réforme n'est qu'en fait qu'une version déguisée pour la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle. Le fait de s'occuper du côté dépenses sans s'occuper des questions d'équité du côté recettes serait interprété comme une prise de pouvoir de la part du provincial combinée à un transfert des coûts sur les épaules des gouvernements locaux.

Il est aussi important que les autres éléments de l'ensemble de réforme de financement du gouvernement local soient en place pour faciliter les changements dans le financement de l'éducation et pour s'assurer qu'il réalise bien ses objectifs d'équité. L'autorité accordée aux gouvernements municipaux pour percevoir séparément des taux d'imposition sur la propriété résidentielle et non résidentielle constitue une partie essentielle de l'ensemble, comme l'est notre recommandation pour un mécanisme qui s'assurera que les réductions d'impôt foncier sont bien passées aux locataires.

Réforme de l'impôt foncier et de l'évaluation

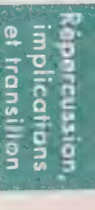
La réforme de l'évaluation et le changement à partir de l'impôt non résidentiel local pour l'éducation vers un impôt provincial à un taux uniforme produiront des modifications dans les impôts chez les contribuables. Certaines de celles-ci seront importantes. Bien que le caractère irrationnel du système actuel ait rendu ces modifications d'impôt inévitables, de tels changements demandent des mesures de transition spéciales pour amortir leur impact.

À notre avis, le meilleur moyen d'amortir la répercussion de ces modifications fiscales consiste à les répartir sur un certain nombre d'années. Il est important, toutefois, que la transition ait lieu sur une période définie et que tous les contribuables soient traités de la même manière. Des dispositions de transition qui seraient reliées à la vente d'une propriété, par exemple, seraient injustes. Ces dispositions auraient aussi pour conséquence de créer des périodes de transition qui ne finiraient jamais.

Nous recommandons que la transition ait lieu sur une période de cinq ans, et que les impôts passent de l'ancienne assiette à la nouvelle assiette, étape par étape, au cours de cette période.

Coordination de la fonction provinciale

La réforme du financement des gouvernements locaux implique un grand nombre des ministères du gouvernement provincial. Une liste partielle comprend les ministères des Finances, de l'Éducation et de la Formation, des Affaires municipales, des Transports, de l'Environnement et de l'Énergie, et des Services sociaux et communautaires. Ceci complique la mise sur pied d'une solution cohérente pour résoudre les problèmes très vastes du financement des gouvernements locaux. Pour faciliter à la fois la prise de considération des options concernant la réforme de financement des gouvernements locaux et l'exécution de tout changement qui en résulterait, nous recommandons que le gouvernement consolide ses ressources de façon à ce que les affaires du financement des gouvernements locaux soient traitées par un seul ministère.



Annexe A
Recommandations

Comment améliorer la responsabilité politique dans le système fiscal

1 L'Ontario devrait appliquer uniquement la règle du secret du budget aux détails des changements fiscaux qui pourraient permettre à un individu de tirer des gains financiers en raison d'une connaissance préalable.

En général, le processus de préparation des politiques budgétaires devrait être réalisé en appliquant les mêmes restrictions que celles qui prévalent pour les autres questions politiques nécessitant des décisions du Conseil des ministres.

2 Les présentations publiques par groupes multiples au ministre des Finances provincial et les discussions avec le ministre devraient faire partie du processus normal de politique fiscale de l'Ontario et constituer la base des considérations budgétaires de l'Ontario. Le ministre devrait rendre publique la liste des participants et toute présentation officielle à ces discussions.

3 L'Ontario devrait créer un organisme central qui serait chargé :

- de la gestion de toutes les bases de données du gouvernement se rapportant aux finances publiques provinciales ou locales,
- de s'assurer de la cohérence et de faciliter la comparaison de ces bases de données, et
- de publier des renseignements concernant les finances publiques en Ontario.

L'accès aux sources de données provinciales devrait être accordé aux chercheurs de l'extérieur et au public, sous réserve des dispositions de protection de la vie privée des individus contenues dans la Loi de l'accès à l'information et de tout accord fédéral/provincial concernant le respect de la confidentialité.

4 La distribution des programmes par le système fiscal devrait se faire seulement dans la mesure où ils se conforment aux critères suivants :

a) Les règles pour déterminer l'admissibilité à une subvention sont si simples et si faciles à appliquer que la demande de subvention peut être incorporée dans un processus de déclaration basé sur l'autocotisation par les contribuables.

b) Le programme peut être administré efficacement par le ministère des Finances plutôt que par le service gouvernemental normalement responsable de ce domaine de politique.

c) On a la quasi certitude que personne n'abusera du programme.

d) Il est tout à fait approprié que cette subvention soit accordée sur une base peu fréquente en conjonction avec la préparation de la déclaration d'impôt et le paiement des remboursements d'impôts.

e) Lorsqu'une surveillance et une vérification s'avèrent nécessaires, les dispositions sont dans le concept même du programme en question.

f) Le potentiel d'augmentation de coûts dans un programme ouvert peut être résolu facilement dans le concept du programme de dépenses fiscales.

g) Le programme de dépenses fiscales peut être conçu de façon à ce qu'il n'affecte pas le bon fonctionnement des règles générales régissant le système fiscal.

Si des doutes subsistent quant à savoir si un programme devrait être distribué directement ou par l'intermédiaire du système fiscal, on devrait opter pour une distribution directe.

5 Pour s'assurer que les prestations provenant des dépenses fiscales dans le système d'impôt sur le revenu n'augmentent pas avec le revenu, les dépenses fiscales devraient être fournies sous forme de crédit d'impôt plutôt que sous forme de déduction d'impôt.

Pour s'assurer que les dépenses fiscales soient tout à fait équivalentes à des subventions, elles devraient généralement être imposables. Elles devraient aussi généralement être remboursables et donc être payées, que le contribuable ait un revenu imposable ou non.

6 Toutes les dépenses fiscales devraient être traitées dans le cadre du processus de préparation du budget du gouvernement, de la même manière que des programmes de dépenses directes conçus pour réaliser les mêmes objectifs.

a) Les renseignements concernant les dépenses fiscales devraient être fournis lors de tables rondes et des consultations précédant le budget.

b) Les services gouvernementaux applicables devraient être impliqués dans la conception et l'étude de chaque programme de dépenses fiscales.

7 a) Les programmes de dépenses fiscales devraient être surveillés pour s'assurer qu'ils continuent bien à répondre aux critères de distribution par l'entremise du système fiscal, par opposition au système de dépenses directes.

b) L'Ontario devrait inclure les dépenses fiscales dans les révisions de programmes annuels. De plus, les dépenses fiscales devraient être assujetties à des évaluations périodiques en profondeur, sur une base de rotation comme c'est le cas des programmes de dépenses.

c) Une législation devrait être introduite avec pour effet d'étendre l'autorité du vérificateur provincial afin qu'il vérifie les dépenses fiscales sur une base semblable au processus utilisé pour les dépenses directes.

d) Les sociétés devraient être tenues de divulguer les avantages qu'elles reçoivent de toutes les dispositions de dépenses fiscales, de la même manière qu'elles divulguent les avantages reçus des programmes de dépenses directes.

e) L'Ontario devrait publier un compte annuel des dépenses fiscales. Ce compte devrait comprendre :

- les objectifs de chaque dépense fiscale;
- sa base vis-à-vis de la loi;
- une estimation des recettes perdues;
- une description de la relation entre les dépenses fiscales et les programmes correspondants de dépenses directes; et
- des tableaux sommaires montrant la distribution des avantages provenant des dépenses fiscales parmi les différentes catégories de bénéficiaires.

L'objectif de ce compte serait d'attirer l'attention sur les dépenses fiscales et d'encourager l'analyse pour savoir si les objectifs de politique fiscale sont bien atteints ou si d'autres méthodes pourraient être plus efficaces et plus rentables.

8 L'Ontario devrait réaliser seulement l'affectation de certains impôts destinés à des programmes précis du gouvernement lorsque :

- les avantages provenant de ce service peuvent être attribués aux individus;
- la redistribution n'est pas un objectif dans la fourniture du service en question;
- la politique publique ne considère pas ce service comme un droit;
- l'efficacité et la responsabilité publiques seraient favorisées; et
- il y a un rapport très net entre la redevance ou l'impôt ainsi affecté et le service à financer.

L'Ontario ne devrait pas donner l'impression que les impôts sont affectés à des usages particuliers en utilisant des noms qui décrivent un programme de dépenses plutôt que l'assiette de l'impôt. L'Ontario devrait donc changer le nom de son impôt-santé sur les employeurs.

Payer les impôts des autres : Les problèmes d'observation

9 L'Ontario devrait chercher à obtenir l'accord du gouvernement fédéral pour établir et faire respecter strictement les règles applicables aux dépenses des sociétés qui fournissent aux employés des avantages personnels tels que les dépenses pour les repas. Lorsque cela est possible, l'élément personnel de telles dépenses devrait être attribué en tant que revenu à ceux qui en tirent un avantage privé.

Lorsqu'il est difficile d'attribuer un avantage à un individu, les déductions correspondantes par l'entreprise qui subit la dépense devraient être limitées.

Les mêmes limites devraient s'appliquer aux déductions des dépenses d'affaires, qu'elles soient réclamées par une société ou par un individu demandant des déductions de ses revenus en tant que travailleur indépendant L'Ontario devrait chercher à obtenir l'accord du gouvernement fédéral pour rejeter toute déduction de divertissements d'affaires.

10 L'Ontario devrait améliorer l'observation :

a) en simplifiant les règles et les procédures administratives afin que l'observation des lois fiscales soit plus facile pour les contribuables;

b) en augmentant le nombre des vérifications et le coût des pénalités dans le but d'accroître le risque relié au manque d'observation;

c) en tenant le public au courant des mesures prises pour faire respecter l'observation fiscale;

d) en améliorant la collaboration entre les administrations fiscales au sein du gouvernement provincial et entre les divers niveaux de gouvernement pour faire respecter l'observation fiscale;

e) en insistant sur les efforts de collaboration entre les différents niveaux de gouvernement pour identifier les activités de l'économie souterraine; et

f) en mettant au point des normes spéciales de recouvrement, de déclaration et de retenue d'impôt pour apporter une solution aux problèmes d'observation dans les domaines particuliers de l'économie souterraine.

Renforcer le rôle de l'Ontario dans la politique d'impôt sur le revenu

11 L'Ontario devrait chercher à obtenir des amendements aux accords de perception d'impôts fédéral-provincial qui lui permettraient de :

a) percevoir ses impôts directement sur l'assiette de revenu plutôt que l'arrangement «d'impôt sur impôt» actuellement en vigueur;

b) de déterminer le nombre de tranches dans l'impôt sur le revenu et les taux qui leur seraient applicables indépendamment du gouvernement fédéral; et

c) de définir et de déterminer les valeurs de ses propres crédits, d'impôt indépendamment du gouvernement fédéral.

12 L'Ontario devrait chercher à obtenir des amendements aux accords de perception d'impôts fédéral-provincial qui permettraient à chaque palier de gouvernement de déterminer indépendamment les dépenses fiscales en :

a) s'assurant qu'elles sont sous forme de crédits d'impôt plutôt que sous forme de déductions, d'exemptions ou d'exclusions de l'assiette; et/ou

b) de permettre au gouvernement provincial de définir une assiette de «revenu ajusté» qui permettrait de rajouter dans son assiette les points que le gouvernement fédéral choisirait d'exclure.

13 L'Ontario devrait chercher à obtenir des amendements aux accords de perception d'impôts fédéral-provincial qui lui donneraient un rôle dans la politique de l'impôt sur le revenu et son administration en :

a) permettant une participation directe du gouvernement provincial aux activités de vérification et d'observation du gouvernement fédéral impliquant les contribuables de l'Ontario; et

b) en établissant des dispositions institutionnelles pour une consultation officielle fédérale-provinciale avant toute décision fédérale qui affecterait la définition de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Égalité des femmes et des hommes

14 Pour continuer à reconnaître dans le système fiscal, l'indépendance économique des hommes et des femmes, l'individu devrait être maintenu comme unité d'imposition dans les systèmes d'impôt sur le revenu fédéral et provincial.

15 Si l'Ontario obtenait un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers par des amendements aux accords de perception d'impôts fédéraux/provinciaux, l'Ontario devrait éliminer le montant de marié et canaliser ces fonds vers un système réformé de crédits.

16 L'Ontario devrait chercher à obtenir un accord avec le gouvernement fédéral afin d'abolir la déduction des paiements de pensions alimentaires pour enfants et pour conjoint de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les paiements ne devraient pas être imposables entre les mains du bénéficiaire.

Le rôle du système fiscal dans la politique sociale

17 L'Ontario devrait consolider les composantes pour adulte des crédits d'impôt foncier et de taxe de ventes et du programme de Réduction d'impôt de l'Ontario en un crédit simplifié d'assistance fiscale de l'Ontario. Ce crédit devrait être remboursable et accorder sa prestation maximale aux adultes qui sont en dessous d'un revenu familial spécifié et baisser progressivement au fur et à mesure de l'augmentation du revenu.

18 Le système actuel de l'assistance fournie par l'impôt aux familles avec enfants par l'entremise du Crédit de réduction d'impôt de l'Ontario et du crédit de taxe de vente devrait être rationalisé dans un crédit d'impôt pour enfants de l'Ontario. Ce crédit serait remboursable et fournirait une prestation qui baisserait progressivement au fur et à mesure que le revenu familial augmenterait.

19 Si l'Ontario devait obtenir plus de contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers à la suite d'amendements aux Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux, le montant équivalent à marié devrait être éliminé et remplacé par un supplément au crédit d'impôt pour enfants qui fournirait des prestations aux familles monoparentales.

20 Si l'Ontario établissait un programme de prestations pour enfants basé sur le revenu, qui fournirait des prestations aux familles à faible revenu quelle que soit la source de leur revenu, l'Ontario n'aurait pas à instituer le crédit d'impôt pour enfants proposé dans la recommandation 18. L'assistance aux familles avec enfants, qui est actuellement fournie par l'entremise du système fiscal au moyen de la réduction pour impôt de l'Ontario et du crédit de taxe de ventes, devrait être éliminée et les recettes supplémentaires utilisées pour augmenter les prestations fournies dans le cadre du programme de prestations pour enfants.

21 Si l'Ontario obtenait un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers à la suite d'amendements aux Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux, l'Ontario devrait éliminer la déduction pour frais de garde d'enfants et utiliser les recettes récupérées dans des dépenses de programme direct pour garde d'enfants.

22 Si l'Ontario obtenait un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers, au moyen d'amendements aux Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux, l'Ontario devrait éliminer le crédit d'impôt pour handicapés et le remplacer par un taux uniforme de prestations imposables, payables à toute personne handicapée.

23 Si l'Ontario obtenait un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers, au moyen d'amendements aux Accords de perception d'impôt fédéral et-provinciaux, l'Ontario devrait éliminer le crédit pour les frais médicaux reliés à un handicap et la déduction pour soins de préposé. À leur place, l'Ontario devrait établir un programme à l'extérieur du système fiscal pour subventionner le coût des soins de préposés ou les dépenses médicales pour les personnes handicapées.

24 Si l'Ontario obtenait un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers, au moyen d'amendements aux Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux, l'Ontario devrait éliminer le crédit d'impôt en raison d'âge et le remplacer par un crédit d'impôt pour personnes âgées. Ce crédit devrait être remboursable et fournir une prestation qui baisserait au fur et à mesure que le revenu familial augmenterait.

25 Si l'Ontario obtenait un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers, au moyen d'amendements aux Accords de perception d'impôt fédéral-provinciaux, l'Ontario devrait éliminer le crédit de revenu de pension. Les recettes récupérées par l'élimination de ce crédit devraient être utilisées pour augmenter la valeur du crédit d'impôt pour personnes âgées.

26 La prestation de retraite maximale admissible pour l'assistance fiscale par l'entremise de déductions pour les cotisations aux régimes enregistrés de retraite et aux Régimes enregistrés d'épargnes-retraite dans l'impôt sur le revenu des particuliers et la déduction des cotisations dans l'impôt sur le revenu des corporations est actuellement 2,5 fois le salaire industriel moyen. L'Ontario devrait chercher un accord avec le gouvernement fédéral pour réduire cette limite à 1,5. Cette limite plus basse devrait être incorporée progressivement en gelant le maximum de pension et les limites de cotisations correspondantes aux niveaux actuels jusqu'à ce que la pension maximum et les limites correspondantes soient équivalentes à 1,5 fois le salaire industriel moyen. Par la suite, les limites de cotisation seraient indexées pour maintenir cette proportion.

27 L'Ontario devrait chercher l'accord du gouvernement fédéral pour convertir la déduction des cotisations aux régimes enregistrés de retraite et aux REÉR dans l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des corporations, en crédits d'impôt. Les retraits de ces régimes devraient continuer à être imposés comme des revenus ordinaires.

L'imposition des dividendes et des gains en capital

28 L'Ontario devrait discuter avec le gouvernement fédéral de l'efficacité et de l'équité du crédit d'impôt pour dividendes avec comme objectif d'éliminer ou de restructurer ce crédit sous réserve de mesures appropriées pour s'assurer que le revenu des petites entreprises est bien assujetti au même montant d'impôt, qu'il soit gagné directement par l'entremise d'un travail indépendant ou d'une association ou directement par l'entremise d'une société privée à contrôle canadien.

29 L'Ontario devrait chercher à conclure un accord avec le gouvernement fédéral afin de mettre fin à l'exclusion de 25 pour cent des gains en capital du revenu imposable. De la même manière, tous les gains en capital devraient être inclus dans le revenu des sociétés pour fins d'impôt sur le revenu des corporations.

30 L'Ontario devrait chercher à obtenir l'accord du gouvernement fédéral de façon à abolir à la fois les exemptions générales à vie de 100 000 $ pour les gains en capital et les exemptions spéciales à vie de 500 000 $ pour les fermes et les petites entreprises. Si le gouvernement fédéral n'accepte pas d'effectuer ces changements au niveau fédéral, l'Ontario devrait apporter ces changements à l'impôt sur le revenu de l'Ontario.

Le taux de l'impôt sur le revenu

31 Si l'Ontario obtient un plus grand contrôle de son impôt sur le revenu des particuliers, à la suite d'amendements aux accords de perception fédéral-provinciaux, l'Ontario devrait adopter un barème de taux pour l'impôt sur le revenu des particuliers qui présenterait les caractéristiques suivantes :

- un crédit personnel de base déterminé en multipliant le taux le plus bas de l'impôt sur le revenu des particuliers de l'Ontario par le montant personnel de base de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers.
- un barème de taux qui soit progressif sur toute la gamme des revenus moyens;
- un taux marginal supérieur qui donnerait un taux marginal supérieur combiné du fédéral/provincial ne dépassant pas 60 pour cent et qui s'appliquerait à un revenu imposable annuel supérieur à 250 000 $; et
- Pas plus de 10 tranches d'imposition.

L'imposition de la richesse

32 L'Ontario devrait chercher à conclure un accord avec le gouvernement fédéral et les autres provinces de façon à établir un impôt national sur le transfert de la richesse. Cet impôt devrait être complet et s'appliquer aux dons ainsi qu'aux transferts au décès. Cet impôt devrait exempter les transferts entre conjoints. Il devrait accorder une exemption généreuse mais ne contenir aucun crédit pour les impôts sur les gains en capital lors d'une disposition présumée.

33 Si un impôt sur le transfert de la richesse est réalisé et permet de recevoir des recettes supplémentaires pour le gouvernement de l'Ontario, les droits d'enregistrement des testaments devraient être perçus en tant que redevances des usagers à un taux forfaitaire plutôt qu'en tant que pourcentage de la succession.

L'imposition des corporations dans un système fiscal équitable

34 L'Ontario devrait garder ses taux réels d'imposition sur les sociétés à leurs niveaux actuels environ, par rapport aux autres juridictions compte tenu :

- des taux réels d'imposition dans les juridictions concurrentes,
- de l'impact des taux réels d'imposition sur les décisions d'emplacement des affaires, et
- du passage des impôts des corporations sur les employés, les consommateurs et les investisseurs.

35 Il serait souhaitable en principe de changer la composition des impôts sur les affaires en augmentant les impôts basés sur la rentabilité et en réduisant les impôts qui ne tiennent pas compte des bénéfices. Toutefois, le fait que

l'assiette de l'impôt sur le revenu des corporations puisse se déplacer d'un pays à l'autre sous l'effet des différences de taux d'imposition prévues par la loi, signifie qu'il est peu probable que des recettes supplémentaires puissent être perçues au moyen de taux d'impôt sur le revenu des corporations plus élevés. Le gouvernement de l'Ontario devrait tenir compte du potentiel de mobilité de l'assiette fiscale lors de l'établissement des taux d'impôt sur le revenu des corporations.

36 L'Ontario devrait chercher à conclure des accords avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour réduire la concurrence fiscale interprovinciale. Ces accords devraient inclure des mesures permettant :

- de consolider l'imposition dans laquelle l'unité qui paie l'impôt comprendrait tous les membres canadiens du groupe d'entreprises; et
- d'établir des taux minimums d'impôts provinciaux sur les corporations.

37 Les juridictions nationales ou sous-nationales doivent faire face à des contraintes dans la façon dont elles peuvent imposer les revenus des sociétés multinationales. Tout en respectant ces contraintes en établissant ses propres politiques, l'Ontario devrait inciter le gouvernement fédéral à jouer un rôle actif dans la promotion d'initiatives telles que des accords fiscaux internationaux pour s'assurer que le revenu des corporations multinationales soit imposé équitablement.

38 L'Ontario ne devrait pas essayer d'utiliser son système d'impôt sur les corporations comme mécanisme pour distribuer des incitations plus généreuses que celles offertes dans le système fédéral. Les déductions pour les impôts sur les corporations en Ontario qui seraient, soit en plus des déductions du fédéral soit accélérées par rapport aux déductions du fédéral, devraient être éliminées.

39 En plus des critères applicables généralement aux dépenses fiscales, les dépenses fiscales conçues pour favoriser les objectifs de développement économique général devraient se plier aux mêmes critères que ceux qui s'appliquent au programme de développement économique fourni à l'extérieur du système fiscal :

a) Les subsides devraient être dirigés sur des activités ou des comportements recherchés et non pas sur des secteurs et types de compagnies ou des dimensions d'entreprises.

b) Les activités ou les comportements ciblés devraient être définis et mesurés facilement.

c) Les incitations offertes devraient être suffisamment importantes pour entraîner des changements dans les décisions des sociétés.

d) Les programmes de subsides devraient être simples à comprendre et transparents, aussi bien pour les compagnies que pour les services administratifs.

e) Pour limiter les possibilités d'abus, les incitations fiscales sous forme de crédits non remboursables ne devraient pas pouvoir être échangées entre la compagnie mais être restreintes uniquement à la compagnie bénéficiaire.

f) Tous les programmes de subsides devraient être réétudiés en profondeur avec les compagnies bénéficiaires éventuelles afin d'examiner quel serait leur impact sur le comportement avant leur introduction.

40 L'Ontario devrait éliminer le parti pris dans l'impôt sur le revenu des corporations contre le revenu créé dans les industries de service en supprimant le taux préférentiel pour les bénéfices provenant du secteur manufacturier et de traitement.

Imposition des petites entreprises et des coopératives

41 L'Ontario devrait maintenir un taux d'imposition plus bas que le taux d'imposition général de l'impôt sur les corporations pour les premiers 200 000 $ du revenu d'une petite entreprise. Le taux des petites entreprises devrait être rajusté périodiquement pour assurer un traitement fiscal égal du revenu des petites entreprises reçu et par des individus et qui a été gagné soit par l'entremise d'une affaire constituée soit par l'entremise d'une affaire non constituée.

42 L'Ontario devrait garder sous sa forme actuelle l'exemption et l'ensemble progressif de taux uniformes pour l'impôt sur le capital.

43 L'Ontario devrait encourager les gouvernements fédéral et provinciaux à envisager la structure de possession et d'administration des coopératives lors de l'élaboration des politiques, des programmes et des législations portant sur le domaine fiscal. Ces programmes devraient être structurés de façon à ce que :

a) les normes puissent être respectées aussi facilement par les coopératives que par les autres entreprises, et
b) que les avantages soient également disponibles aux coopératives et aux autres entreprises.

44 L'Ontario devrait amender la composante d'accession à la propriété des travailleurs du programme d'investissement et d'accession à la propriété des travailleurs pour permettre aux employés d'administrer sous forme coopérative une entreprise appartenant aux travailleurs.

45 L'Ontario devrait s'assurer que la propriété détenue par des coopératives à but non lucratif soit évaluée sur la même base, qu'elle possède ou loue le terrain.

L'Ontario devrait amender la Loi sur les droits de cession immobilière, afin de s'assurer qu'elle n'est pas appliquée à la valeur du bâtiment d'une coopérative de logements nouvellement aménagée, lorsque le terrain et le bâtiment proviennent de sociétés différentes.

Les charges sociales

46 L'Ontario devrait éliminer la structure de taux progressif pour ses charges sociales et la remplacer par un taux uniforme d'imposition basé sur toutes les rémunérations.

47 L'Ontario devrait établir une nouvelle méthode de calcul des rémunérations pour ses charges sociales pour les propriétaires-gérants de sociétés et pour les travailleurs indépendants. Pour les propriétaires-gérants de sociétés, la rémunération au-dessus d'un niveau d'exemption jusqu'à un montant seuil, que ce soit sous forme de salaire ou de dividendes, devrait être entièrement imposable. Au-dessus de ce montant seuil, une partie de la rémunération serait exclue de l'assiette en tant qu'allocation pour le rendement sur le capital du propriétaire-gérant. Pour les travailleurs indépendants, une portion de la rémunération au-dessus du montant seuil serait exclue de l'assiette en tant qu'allocation pour le rendement sur le capital inclus dans les gains.

48 L'Ontario devrait chercher à obtenir l'accord du gouvernement pour rendre les charges sociales entièrement déductibles pour fins d'impôt sur le revenu des corporations.

Imposition des ressources

49 La Loi de l'impôt sur l'exploitation minière de l'Ontario devrait être changée à partir de sa forme actuelle d'impôt sur les bénéfices en un impôt sur la marge brute d'autofinancement, qui :

a) permettrait la déduction immédiate de toutes les dépenses en immobilisation et les dépenses d'exploitation;
b) permettrait le report en aval de toutes les dépenses qui ne sont pas déduites au cours de la période courante, en bénéficiant d'une allocation pour les placements avec déduction à l'avenir; et
c) exclurait toute autre déduction de la dépréciation ou de l'intérêt.

Étant donné que ces caractéristiques permettent un crédit complet pour les rendements de l'actif de traitement, il n'y aurait aucune justification pour que la déduction de traitement soit fournie dans la forme courante de l'impôt.

50 L'allocation pour les ressources dans l'impôt sur le revenu des corporations de l'Ontario devrait être restreinte aux impôts sur les ressources réellement payés ou à 25 pour cent des bénéfices sur les ressources, selon le montant le moins élevé.

51 En établissant les taux de l'impôt sur la marge brute d'autofinancement dans l'industrie minière, l'Ontario devrait surveiller étroitement les conditions économiques mondiales dans les secteurs clés de minerais de la province pour s'assurer que l'Ontario tire bien le maximum de recettes possibles de la valeur fondamentale des ressources minières, tout en tenant compte de la nécessité de préserver la viabilité à long terme de l'industrie.

L'Ontario devrait établir le taux initial de l'impôt sur la marge brute d'autofinancement pour créer un rendement à long terme - après avoir tenu compte de tout incitatif supplémentaire pour l'exploration, la recherche et les coûts environnementaux - équivalant au rendement de l'impôt actuel sur les bénéfices.

52 Un impôt sur l'exploitation minière basé selon le format de marge brute d'autofinancement ne devrait pas accorder :

a) des exemptions pour une marge brute d'autofinancement en dessous d'un seuil ou d'une base quelconque; ni
b) des exemptions provisoires pour les nouvelles mines ou sur n'importe quelle autre base.

53 L'Ontario devrait explorer plus avant le rôle possible d'un impôt sur la marge brute d'autofinancement afin d'améliorer le rendement de la richesse forestière de l'Ontario.

54 L'Ontario devrait se servir plus des ventes aux enchères pour les droits d'exploitations forestières afin de récupérer la valeur publique des produits forestiers jusqu'au moment où un impôt sur la marge brute d'autofinancement pourrait être introduit.

55 Les frais de reboisement supportés par les exploitations forestières devraient pouvoir être déduits de l'assiette de marge brute d'autofinancement. Les coûts de reboisement supportés par le gouvernement devront être imputés à la marge brute d'autofinancement avant l'application de l'impôt.

56 L'Ontario devrait revoir le système de frais de zone pour l'exploitation forestière afin de tenir compte du coût du maintien des zones forestières en dehors des autres utilisations telles que les usages récréatifs et de tenir compte des coûts d'administration et d'entretien forestier.

La taxe de ventes au détail

57 L'Ontario devrait élargir l'assiette de la taxe de ventes au détail pour inclure tous les produits et services tout en limitant les exemptions.

58 L'Ontario devrait exempter tous les intrants d'affaires de la taxe de ventes au détail.

59 L'Ontario devrait remplacer sa taxe de ventes à stade unique actuelle, perçue seulement au point de vente final au niveau du détail, par une taxe de vente multi-stades perçue sur toutes les transactions, avec crédit complet pour l'impôt payé sur les intrants d'affaires.

60 Compte tenu de l'existence d'une taxe de ventes complète au niveau fédéral, l'Ontario devrait harmoniser sa taxe de ventes au détail avec une taxe de ventes nationale qui prendrait modèle sur la taxe fédérale sur les produits et services. Ceci impliquerait l'acceptation de la structure de base de la TPS en tant que taxe de ventes multi-stades ou taxe sur la valeur ajoutée, avec les dispositions suivantes :

a) une exemption pour les services de santé, les services financiers, les services d'éducation, les services de garde d'enfants, les services de soins personnels, l'aide juridique, la revente des maisons et les loyers résidentiels; et

b) un taux de zéro pour les produits d'épicerie de base, les médicaments sur ordonnance, les services médicaux, les services de transport et les services de transport en commun

En négociant sa participation au système de taxe de ventes nationale, l'Ontario devrait :

- examiner les moyens pour rendre imposables les aliments achetés chez les dépanneurs et les épiciers; et
- explorer les options pour inclure les services financiers dans l'assiette fiscale.

61 L'Ontario devrait exiger l'administration conjointe de la taxe de ventes harmonisée qui accorderait :

a) un établissement conjoint de tous les aspects de la politique de taxe de ventes à l'exception des taux;

b) l'établissement des taux d'imposition par chaque gouvernement indépendamment;

c) une implication officielle du provincial dans l'administration de la taxe. Cette implication serait accomplie par la négociation d'un rôle provincial clairement défini dans l'administration de la taxe conjointe; l'administration provinciale de la taxe conjointe ou l'établissement d'un office fédéral-provincial indépendant pour l'administration de la taxe conjointe.

62 L'Ontario ne devrait pas augmenter les taux de taxe de ventes au détail sur des articles de luxe sélectionnés ni introduire une taxe d'accise distincte sur les articles de luxe.

Le rôle des impôts pour protéger de l'environnement

63 L'Ontario devrait augmenter son utilisation d'instruments économiques reliés à l'impôt qui serait dirigée vers le contrôle de la pollution. L'Ontario devrait établir des impôts antipollution sur des substances sélectionnées à partir de polluants généralement reconnus ou de listes de polluants reconnus, telles que

- la liste principale des substances à interdire ou à éliminer progressivement qui est préparée par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario;
- la liste secondaire du ministère de l'Environnement et de l'Énergie; ou

Recommandations

- l'inventaire national des polluants.

Ces impôts sur la pollution devraient s'appliquer à toutes les décharges, quelles soient dans l'eau (y compris les égouts), sur la terre ou dans les airs. Ces impôts devraient augmenter en fonction de la quantité de pollution et varier en fonction des risques reliés à la décharge de chaque substance.

Pour déterminer l'ensemble approprié des impôts ainsi que les règlements et autres instruments, l'Ontario devrait envisager dans quelle mesure l'impôt peut être appliqué directement aux activités qui créent la pollution et quel est impact potentiel de chaque type de mesure sur l'activité industrielle.

64 L'Ontario devrait introduire un impôt sur tous les carburants fossiles consommés dans les secteurs résidentiels, commerciaux et industriels et dans le transport, en se basant sur la teneur en carbone des apports d'énergie à base de carburant fossile. Pour les grandes sources d'émission de dioxyde de carbone, les limites d'émission de dioxyde de carbone devraient être négociées et établies au moyen de limites réglementées. La taxe devrait s'appliquer à ces sources, seulement si elles ne se conforment pas aux limites convenues d'émissions au cours d'une période préétablie.

65 Pour maintenir des encouragements pour la conservation du carburant et tenir compte des coûts environnementaux plus élevés reliés à l'usage des transports, l'Ontario devrait garder le taux d'imposition sur les carburants utilisés pour les transports à un niveau plus élevé que celui appliqué à l'énergie consommée dans d'autres secteurs.

66 L'Ontario devrait étendre la taxe pour la conservation du carburant aux camionnettes et fourgonnettes et ajuster les taux pour fournir une incitation plus forte à l'achat de véhicules à faible consommation.

67 L'Ontario devrait établir un nouveau système d'immatriculation des véhicules basé sur le kilométrage, les résultats des inspections des véhicules et d'autres caractéristiques des véhicules reliées à l'usage routier, tel que le poids. Les droits perçus à partir de ce système remplaceraient une partie des recettes actuellement perçues au moyen des taxes sur les carburants utilisés dans le transport. Jusqu'à ce que ce système soit en place, les taxes sur les carburants utilisés dans les transports devraient rester à leurs niveaux actuels.

68 L'Ontario devrait introduire une taxe environnementale sur toutes les substances qui détruisent la couche d'ozone et qui sont utilisées dans la province, qu'elles soient neuves ou recyclées. Le gouvernement devrait s'assurer que cet impôt complète bien le cadre des règlements actuels et futurs de la province.

Redevances environnementales pour les services d'eau et d'égouts et les déchets solides

69 Les redevances des usagers devraient s'appliquer aux services d'eau et d'égout en se basant sur les niveaux de consommation et les coûts de fourniture du service. Ces redevances devraient être perçues dans tous les secteurs qui consomment ces services.

Les redevances pour les services d'eau et d'égouts devraient comprendre un montant fixe pour la valeur de remplacement des immobilisations et un montant variable qui tiendrait compte de la consommation.

Pour améliorer l'efficacité et fournir des incitations en vue de la conservation des ressources, le système de redevances des usagers devrait comprendre certaines caractéristiques telles que des prix pour les périodes de pointe, des prix saisonniers et des surcharges pour les déchets industriels, commerciaux et institutionnels difficiles à traiter.

Les systèmes de redevances des usagers devraient comprendre diverses options telles que des taux unitaires, uniforme ou constants jusqu'à un niveau minimum de consommation, des taux subventionnés pour le service de base et des exemptions pour les consommateurs à faible revenu, afin de s'assurer que les redevances plus élevées pour les services d'eau et d'égouts n'empêcheront pas l'accès à ces services aux familles à faible revenu.

70 L'Ontario devrait étendre l'application des redevances des usagers aux déchets solides résidentiels et non résidentiels.

71 Les redevances des usagers pour les déchets solides dans le secteur résidentiel devraient tenir compte de tous les coûts reliés à la collecte et l'élimination des déchets solides, y compris les coûts environnementaux créés par la collecte et l'élimination des déchets.

Les redevances devraient varier avec le montant des déchets créés. Dans la mesure du possible, les redevances pour les déchets solides résidentiels devraient augmenter en fonction du poids.

Pour assurer un accès très vaste au service de collecte et d'élimination des déchets solides, les structures de redevances des usagers devraient prévoir des taux réduits pour les services de base et des taux réduits spéciaux pour les consommateurs à faible revenu.

72 L'Ontario devrait établir un cadre de règlements et de redevances pour s'assurer que les prix exigés pour la collecte et l'élimination des déchets solides dans les secteurs industriel, commercial et institutionnel, fournissent des incitations pour la réduction des déchets.

73 L'Ontario devrait introduire un système à base très large de taxes d'accise environnementales sur les contenants d'aliments et de breuvages. Ces taxes devraient être entièrement remboursables (consignes) pour les contenants retournés destinés à être réutilisés et partiellement remboursables pour les contenants retournés pour le recyclage.

La paiement pour des services : les impôts fonciers dans un système fiscal équitable

74 Le gouvernement provincial devrait assumer la responsabilité du financement de l'éducation, conformément à une norme provinciale, en attribuant des fonds aux conseils scolaires en fonction du coût par étudiant, des besoins des étudiants et des caractéristiques de la collectivité qui affectent les coûts de l'éducation, tels que la pauvreté et la langue.

75 L'Ontario devrait remplacer l'impôt foncier résidentiel local, en tant que source principale de financement de l'éducation, par des fonds perçus à partir des recettes générales de la province.

76 L'Ontario devrait éliminer la perception locale pour l'éducation sur la propriété commerciale et industrielle.

77 L'Ontario devrait permettre aux conseils scolaires de percevoir des fonds pour appuyer les dépenses discrétionnaires locales au moyen d'une perception locale sur l'assiette de l'impôt foncier résidentiel. Le montant de cette perception locale pour chaque conseil devrait être restreint à un pourcentage - qui ne dépassera pas 10 pour cent - du montant total du financement provincial fourni au conseil.

78 L'Ontario devrait assumer la pleine responsabilité du financement de l'aide sociale générale et des services provinciaux aux enfants prévus par la loi.

79 a) Pour s'assurer que les gouvernements municipaux n'éliminent pas les économies sur l'impôt foncier résultant de la réforme du financement de l'éducation et des services sociaux en relevant les taux d'imposition municipaux, ces taux devraient être assujettis à un règlement provincial durant une période de transition.

b) L'Ontario devrait établir une année de référence pour le taux d'imposition municipal excluant les impôts attribuables aux services qui ne sont plus financés à partir des impôts fonciers et limitant les augmentations du taux d'imposition municipales à l'augmentation standard provinciale, sous réserve d'appel. De plus, les gouvernements municipaux devraient être tenus de divulguer sur leurs factures d'impôts toutes augmentations d'impôt se rapportant au taux d'imposition révisé de l'année de référence.

80 L'Ontario devrait exiger que les municipalités perçoivent des redevances des usagers pour les services d'égouts et d'eau. Des frais basés sur l'évaluation pour les services d'eau et d'égouts devraient être remplacés par l'utilisation de compteurs pour toutes les consommations. Des frais d'eau à taux forfaitaire ne devraient pas être permis.

81 Par le financement de projets pilotes et par d'autres moyens, l'Ontario devrait encourager les municipalités à percevoir des redevances des usagers pour la collecte des déchets.

Une nouvelle base pour les impôts fonciers

82 L'évaluation résidentielle des propriétés pour fins d'impôt local devrait être basé sur les facteurs suivants :

- la dimension du bâtiment,
- la dimension du lot, et
- le type du bâtiment

Des facteurs de pondération utilisés dans la combinaison des facteurs de dimensions du bâtiment et de dimensions du terrain pour chaque type de bâtiment devraient être conçus pour s'assurer que les évaluations qui en résultent tiennent bien compte des variations dans la valeur des propriétés à leur usage courant comme indiqué dans leur valeur locative.

Recommandations



Les facteurs de pondération devraient pouvoir varier en se basant sur l'emplacement, sous réserve des exigences suivantes :

- Sans les facteurs de pondération différentiels basés sur l'emplacement, il serait impossible de réaliser des évaluations qui tiendraient compte de la valeur dans l'usage courant.
- Les secteurs d'évaluation ne pourraient pas être plus petits que le secteur géographiquement contiguë qui porte la même désignation de zonage pour fins de planification.

83 Les locataires résidentiels devraient être mis au courant de l'évaluation et des taxes foncières correspondantes s'appliquant à la propriété qu'ils occupent et se retrouvant dans leur loyer. Les municipalités devraient être tenues d'envoyer des avis d'impôt foncier à tous les locataires, en les informant de tous les impôts applicables à leur logement.

Des mécanismes administratifs devraient être mis au point pour s'assurer que les propriétaires soient capables de passer toutes les augmentations d'impôt foncier et que les locataires reçoivent un crédit complet sur leur loyer pour toute réduction d'impôt foncier qui résulterait de la réforme du financement des gouvernements locaux.

La réforme de financement des gouvernements locaux affectant la propriété locative résidentielle ne devrait pas être réalisée tant que ce mécanisme n'aura pas été adopté.

84 Tous les véhicules récréatifs et roulottes situés d'une façon permanente sur un terrain de camping ou un parc de roulottes devraient être évalués en tant que propriété résidentielle. L'emplacement serait considéré comme permanent si la mobilité du véhicule ou de la roulotte est affectée. Les véhicules et roulottes situés sur un terrain de camping ou dans un parc de roulottes pendant plus de 30 jours et qui n'ont pas été évalués, seront assujettis à une redevance mensuelle. Cette redevance sera établie par le gouvernement provincial pour correspondre approximativement aux impôts locaux qui auraient été appliqués si la structure était un logement permanent, calculé au prorata selon un montant mensuel.

Les redevances seront perçues par l'exploitant et remises à la municipalité locale ou au conseil local de la voirie.

85 La propriété non résidentielle sera évaluée sur la base de la valeur locative de la propriété - le prix qui aurait été payé pour une propriété de cette classe et de ce type pour le droit d'utiliser la propriété dans son usage courant.

86 Les taux d'évaluation prévus par la loi devraient s'appliquer aux propriétés non résidentielles dont la valeur dans l'usage courant est difficile à déterminer.

Les emprises de chemins de fer, pipelines et lignes électriques devraient être évaluées aux taux unitaires standard provinciaux qui sont remis à jour sur une base régulière lorsque les valeurs d'évaluation sont généralement mises à jour.

Les sanctuaires d'églises et les cimetières devraient être évalués au taux unitaire standard.

87 Les terrains vacants devraient être évalués sur la base de l'utilisation prépondérante de la propriété dans le secteur. Les terrains vacants comprennent les terrains de stationnement situés en surface, zonés pour d'autres usages et les emprises non utilisées.

Politique de fiscalité municipale

88 Toutes les propriétés résidentielles devraient être évaluées sur la même base, que cette propriété soit occupée par un propriétaire ou par un locataire.

89 Les chalets et les propriétés récréatives non commerciaux devraient être évalués en tant que propriétés résidentielles et être assujettis aux impôts municipaux locaux comme les autres propriétés résidentielles.

90 Les perceptions locales pour l'éducation devraient s'appliquer à toutes les propriétés évaluées et imposées pour fins municipales en tant que propriété résidentielle, y compris les chalets et les propriétés récréatives non commerciales.

91 L'Ontario devrait permettre aux gouvernements municipaux d'établir leurs propres taux d'imposition sur la propriété non résidentielle, sous réserve d'un taux minimum d'imposition exigé par le gouvernement provincial.

92 La résidence d'une ferme et un acre de terrain devraient être évalués et entièrement imposés en tant que propriété résidentielle.

93 Les terrains marécageux, les forêts aménagées et les propriétés agricoles autres qu'une résidence de ferme et un acre de terrain devraient être évalués en tant que propriété non résidentielle basée sur la valeur dans l'utilisation courante, établie en utilisant les données provinciales sur la qualité du sol et son rendement, et devrait être assujettis aux impôts fonciers non résidentiels.

94 L'impôt commercial relatif à l'occupation devrait être aboli en tant que forme séparée d'imposition de la propriété non résidentielle. Les gouvernements municipaux devraient avoir des pouvoirs explicites pour remplacer les recettes ainsi perdues à partir des impôts fonciers résidentiels et non résidentiels.

95 Pour remplacer l'allégement fourni pour les propriétés non résidentielles vacantes dans les systèmes d'impôt foncier non résidentiel et d'impôt commercial relatif à l'occupation, le taux d'imposition local non résidentiel devrait être réduit de 40 pour cent pour la propriété vacante.

96 L'Ontario devrait mettre au point une législation générale concernant des exemptions aux impôts fonciers locaux et abolir les dispositions d'exemption de la législation privée actuelle.

La propriété devrait être exempte de l'imposition locale seulement s'il l'on a déterminé que le propriétaire ne devrait pas avoir à payer les services locaux ou s'il n'y a pas de raisonnement de politique publique pour relier directement une subvention au montant de l'impôt foncier payé sur la propriété.

Les exemptions devraient être basées sur la nature de l'utilisation d'une propriété, plutôt que sur les caractéristiques du propriétaire de la propriété.

Les gouvernements municipaux ne devraient pas avoir le pouvoir d'exempter une propriété de l'imposition.

97 Les terres de la Couronne devraient continuer à être exemptes des impôts fonciers locaux, mais elles devraient être assujetties à un paiement complet par la province en remplacement de tous les impôts fonciers, en se basant sur l'évaluation d'une propriété similaire. Les routes et les autoroutes ne devraient pas être assujetties à l'imposition ni à des paiements en remplacement d'impôts.

98 L'exemption à l'imposition foncière locale pour les «propriétés détenues en fiducie par une bande ou une tribu d'Indiens» devrait être restreinte aux terrains des réserves et autres terrains pour lesquels des services municipaux ne sont pas fournis.

99 Les hôpitaux publics et les institutions éducatives publiques devraient continuer à être exemptes de l'imposition foncière locale. Les formules de paiement en remplacement d'impôts, basées sur le nombre de lits ou le nombre d'étudiants devraient être éliminées et remplacées par un plein paiement par la province, en remplacement d'impôts, en se basant sur l'évaluation d'une propriété similaire.

100 L'exemption de l'imposition de la propriété locale pour les Sociétés d'aide à l'enfance devraient rester. Le gouvernement provincial devrait faire des paiements en remplacement d'impôt pour les Sociétés d'aide à l'enfance.

101 La propriété des municipalités du palier inférieur (local) et des conseils scolaires située dans leur juridiction géographique devrait être exempte des impôts fonciers locaux. La propriété des municipalités du palier supérieur (régional, de district, et municipalité de communauté urbaine et comtés), autre que les routes, autoroutes et emprises des transports en commun, devait être assujettie aux impôts fonciers locaux.

102 Les exemptions à l'impôt foncier local des bibliothèques publiques et des sociétés agricoles et horticoles devraient être restreintes à la propriété appartenant à, et administrée par un gouvernement municipal ou un service d'un gouvernement municipal et située à l'intérieur de la municipalité.

103 Les exemptions à l'impôt foncier local devraient être éliminées pour la propriété appartenant à, et occupée par : l'association des Scouts; l'association canadienne des Guides; les écoles de réforme privées et les orphelinats; les organismes de bienfaisance pour le soulagement de la pauvreté; la Croix-Rouge canadienne; et l'association des ambulanciers St-Jean.

104 Les exemptions à l'impôt foncier local des églises, des cimetières et des séminaires religieux et d'enseignement devraient être éliminées.

105 L'exemption à l'impôt foncier des champs de bataille devrait être éliminée.

106 Les autres exemptions à l'impôt foncier local devraient être limitées à la propriété appartenant à, et utilisée par des institutions d'intérêt ou d'importance provincial. Le gouvernement provincial devrait faire des paiements complets en remplacement d'impôts pour telle propriété exempte.

107 Les règles de transition suivantes devraient s'appliquer à l'annulation des exemptions actuelles à l'imposition foncière :

a) Après un préavis d'un an, il devrait y avoir une période d'élimination progressive pouvant durer jusqu'à cinq ans, afin de permettre aux contribuables de s'ajuster.

b) Les politiques d'exemption devraient seulement être changées à la suite de l'introduction de l'évaluation basée sur la valeur de l'usage courant pour les propriétés commerciales et industrielles et de l'évaluation à la valeur unitaire pour les propriétés résidentielles.

c) Des taux d'évaluation spéciaux prévus par la loi devraient être établis pour les propriétés exemptes sur lesquelles il n'est pas possible de déterminer une valeur dans l'usage courant, telle que la portion de la propriété d'une église utilisée comme sanctuaire.

d) Les propriétés comme les cimetières, qui sont appuyées par des fondations basées sur un statut d'exemption à l'impôt, devraient continuer à être exemptes. Les nouveaux cimetières établis après le changement de politique devraient être imposables.

108 L'exemption spéciale à l'impôt foncier pour les bâtiments de mine et la machinerie situés en dessous du sol devrait être éliminée. Tout bâtiment, machinerie ou équipement qui serait imposable à la surface devrait être imposable s'il est situé en dessous du sol.

109 L'exemption de l'imposition foncière locale jusqu'à un maximum de 20 acres de terrain forestier relié à la ferme (un terrain boisé) devrait être éliminée. Une telle propriété devrait être évaluée et imposée en se basant sur sa valeur dans son utilisation en tant que terrain boisé.

110 À condition que le système d'évaluation résidentielle à la valeur unitaire soit adopté, dans lequel les évaluations de chaque propriété du même type et dans le même secteur géographique varient seulement avec les différences dans les dimensions physiques, l'exemption à l'imposition foncière locale pour les modifications à la propriété pour le logement des personnes âgées ou des résidents handicapés, devraient être éliminée; toute assistance qui s'impose devrait provenir de programmes de dépenses directs.

Comment améliorer le fonctionnement du système de financement local

111 L'Ontario devrait limiter les subventions et les subsides provinciaux aux gouvernements municipaux dans les secteurs de juridiction locale :

a) aux domaines dans lesquels la province désire augmenter ses dépenses locales parce que de telles dépenses peuvent offrir des avantages à l'extérieur du secteur local ou dans la province en général; et

b) aux domaines dans lesquels on considère qu'il est approprié que la province garantisse la disponibilité d'un service de base, quelle que soit la capacité fiscale locale.

Les subventions conçues pour améliorer le niveau des dépenses locales sur les programmes qui accordent des avantages aux gens vivant à l'extérieur du secteur local (avantages de retombées) devraient être conçues pour accorder une aide pour les dépenses au-dessus d'un niveau minimum, plutôt que de fournir des fonds équivalents à partir du premier dollar dépensé.

112 Les programmes de subsides de l'Ontario pour les gouvernements municipaux devraient être ciblés pour s'occuper de certains facteurs qui limitent la façon dont les municipalités peuvent accorder l'accès à des services locaux adéquats à des coûts raisonnables. Ces programmes devraient mettre l'accent sur des systèmes locaux en particulier; ils devraient être basés sur des facteurs tels que le climat, la géographie, la densité de population; et ils devraient être conçus pour répondre aux situations d'urgence, telles que la fermeture d'une entreprise vitale, concernant l'assiette de recettes locale.

Pour s'assurer que l'aide est disponible seulement pour offrir une compensation à des fardeaux fiscaux locaux excessifs, nécessaires pour financer des services selon les normes minimales, les subsides dans le cadre de ce programme devraient être basés sur la capacité fiscale locale - la façon dont la municipalité est en mesure de percevoir des recettes pour payer ces programmes tout en imposant un fardeau raisonnable sur les contribuables locaux.

La capacité fiscale locale devrait être mesurée séparément pour les secteurs résidentiel et non résidentiel. Pour le secteur non résidentiel, la capacité fiscale locale devrait être mesurée en utilisant l'évaluation, ajustée par des facteurs de péréquation, de façon à ce qu'elle soit mesurée sur la même base dans l'ensemble de l'Ontario. Pour le secteur résidentiel, la capacité fiscale locale devrait être mesurée en se basant sur les impôts fonciers

résidentiels payés par les résidents de la municipalité en tant que proportion du revenu total de tous les ménages de la municipalité.

Les subsides devraient uniformiser l'impact sur les revenus des ménages dans la municipalité pour les impôts fonciers résidentiels nécessaires pour appuyer un service en particulier après avoir tenu compte des recettes locales provenant de l'application d'un taux d'imposition réel standard sur les propriétés commerciales et industrielles, et après avoir tenu compte des recettes provenant de l'imposition de la propriété résidentielle utilisée par des non-résidents.

113 La part de chaque municipalité locale (palier inférieur) des coûts de comté, régionaux, de district ou métropolitains (palier supérieur) devrait être basée sur la part de cette municipalité du total de l'évaluation résidentielle et non résidentielle.

L'évaluation résidentielle et non résidentielle devrait être mesurée selon une base constante dans tous les secteurs du palier supérieur. La part de chaque municipalité du palier inférieur devrait être déterminée comme suit :

a) Le taux d'imposition avec moyenne pondérée sur la propriété résidentielle dans le secteur du palier supérieur pour l'année précédente serait calculé en divisant le total des impôts fonciers résidentiels perçus pour le palier supérieur par toutes les municipalités dans le secteur du palier supérieur par l'évaluation résidentielle dans le secteur du palier supérieur.

b) Le taux d'imposition avec moyenne pondérée sur la propriété non résidentielle dans le secteur du palier supérieur pour l'année précédente serait calculé en divisant le total des impôts fonciers non résidentiels perçus pour le palier supérieur par toutes les municipalités dans le secteur du palier supérieur par l'évaluation non résidentielle dans le secteur du palier supérieur.

c) L'évaluation résidentielle devrait être multipliée par le taux d'imposition avec moyenne pondérée sur la propriété résidentielle tel que calculé ci-dessus.

d) L'évaluation non résidentielle devrait être multipliée par le taux d'imposition avec moyenne pondérée sur la propriété non résidentielle tel que calculé ci-dessus.

e) La part de chaque municipalité devrait être calculée en additionnant les chiffres obtenus dans (c) et (d) ci-dessus et en divisant par le total des impôts fonciers résidentiels et non résidentiels pour le palier supérieur dans le secteur de palier supérieur au cours de l'année précédente.

Une fois la part de chaque municipalité du palier inférieur déterminée de cette façon, les municipalités du palier inférieur détermineront l'ensemble des impôts fonciers résidentiels et non résidentiels utilisés pour percevoir la recette nécessaire conformément à leurs propres politiques fiscales.

114 Les frais d'aménagement pour l'éducation devraient être éliminés et les coûts d'infrastructure reliés à l'éducation devraient être financés à partir des recettes générales du provincial.

Les frais d'aménagement municipal ne devraient pas s'appliquer à l'aménagement de l'infrastructure qui est relié uniquement à la population totale de la municipalité, quel que soit son emplacement dans la municipalité, et devraient s'impliquer aux coûts qui ne seraient pas récupérés à la suite de l'augmentation des impôts fonciers sur le nouvel aménagement.

L'impôt foncier provincial

115 L'Ontario devrait créer un impôt foncier provincial sur la propriété commerciale et industrielle, perçu à un taux réel uniforme dans l'ensemble de la province, pour remplacer les recettes perçues dans le cadre de l'impôt foncier non résidentiel local pour l'éducation et la portion éducation de l'impôt commercial relatif à l'occupation.

116 L'impôt commercial et industriel provincial devrait être perçu sur l'évaluation de la propriété commerciale et industrielle, telle qu'établie pour fins d'imposition municipale et uniformisée dans une assiette commune pour l'ensemble de l'Ontario.

117 L'impôt commercial et industriel provincial devrait s'appliquer à toute propriété non résidentielle utilisée pour fins d'affaires. La propriété appartenant à un organisme à but non lucratif et utilisée à des fins non lucratives ou de bienfaisance devrait être exempte de l'impôt foncier commercial et industriel provincial.

118 La politique provinciale concernant l'imposition des exploitations agricoles devrait être réformée comme suit :

a) La propriété agricole devrait être exempte de l'impôt foncier commercial et industriel provincial en attendant une étude plus approfondie sur les questions économiques industrielles agricoles en Ontario et sur les politiques du gouvernement concernant l'industrie agricole.



b) Le programme de remise fiscale aux exploitations agricoles devrait être aboli.

119 Le taux auquel devrait être établi l'impôt commercial et industriel provincial pour permettre de percevoir à peu près le même montant que les recettes perçues actuellement pour l'éducation au niveau local à partir de l'impôt commercial relatif à l'occupation et de l'impôt foncier non résidentiel..

Réduire a dépendance envers des impôts régressifs

120 L'Ontario devrait réduire sa dépendance envers les impôts fonciers résidentiels.

121 L'Ontario devrait puiser une plus grande proportion de ses recettes à partir des impôts sur le revenu des particuliers.

122 L'Ontario devait combler ses besoins supplémentaires de fonds à la suite de la réforme du financement de l'éducation et de la prise en charge par le gouvernement provincial de la responsabilité du financement des services à l'enfance de la manière suivante :

Résidentiel (milliards $)		
Impôts fonciers sur l'éducation	4,600	
MOINS Perception locale	0,727	
Compensation de subventions (nette)	0,373	
Réduction de l'impôt foncier		**3,500**
À remplacer par		
Assiette de la taxe de ventes	0,300	
Changements aux charges sociales	0,150	
Taux uniforme d'impôt sur le revenu des corporations	0,050	
Recettes supplémentaires		**3,500**
Commercial et industriel (milliards $)		
Impôts fonciers pour l'éducation	3,095	
MOINS Compensations de subventions (nettes)	0,251	
Changement à l'impôt foncier local		**2,844**
À remplacer par		
Impôt commercial et industriel provincial		**2,844**

123 Si l'Ontario obtient un plus grand contrôle sur son système d'impôt sur le revenu des particuliers, à la suite d'amendements aux accords de perception d'impôts fédéral-provincial, la province devrait percevoir les recettes nécessaires pour répondre aux objectifs pour l'ensemble des impôts recommandés par la Commission de l'équité fiscale en établissant les montants de crédits et le barème de taux suivants :

- tranches et taux marginaux

Revenu imposable ($)	*Taux (%)*
10 000 et moins	10
10 001–20 000	12
20 001–29 590	14
29 591–40 000	16
40 001–50 000	18
50 001–59 180	20
59 181–80 000	22
80 001–150 000	24
150 001–250 000	26
Plus de 250 000	28

- un crédit personnel de base dont le montant réclamé serait égal au montant fédéral et le taux de crédit égal au taux d'imposition marginal le plus bas de l'Ontario.

124 Les montants de crédit remboursables devraient être comme suit :

- un crédit d'assistance pour l'impôt de l'Ontario de 500 $ par membre adulte d'une famille, jusqu'à un revenu familial de 18 000 $, et réduit à un taux de 8,3 pour cent du revenu dépassant 18 000 $;
- un crédit supplementaire d'assistance pour l'impôt de l'Ontario de 300 $ pour les individus âgés de 65 ans et plus;

- un crédit d'impôt pour enfant de 600 $ pour le premier enfant et 500 $ pour chaque enfant supplémentaire, jusqu'à un revenu familial de 18 000 $ et réduit à un taux de 7,5 pour cent du revenu au-dessus de 18 000 $;
- un crédit supplémentaire de 400 $ pour le premier enfant dans une famille monoparentale.

Si l'Ontario établit une prestation pour enfant en fonction du revenu qui fournit des prestations aux familles avec enfants, quelle que soit la source de revenus de la famille, la prestation d'impôt pour enfant devrait être éliminée et ramenée dans ce nouveau programme.

Considérations fiscales pour le gouvernement autonome des autochtones

125 L'Ontario devrait déclarer qu'il est prêt à négocier des accords d'harmonisation fiscale avec des gouvernements autochtones et à les aider à mettre sur pied des arrangements administratifs pour faciliter l'imposition par les gouvernements autochtones.

Éxécution et transition

126 L'Ontario devrait effectuer les changements proposés dans la structure de son système de crédits d'impôt sur le revenu dès que cela sera réalisable.

127 L'Ontario devrait mettre au point une stratégie coordonnée dans le but de négocier avec le gouvernement fédéral :

a) des changements dans l'accord de perception d'impôt sur le revenu des particuliers;
b) la réforme du traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfant et pour conjoint;
c) la réforme du traitement fiscal du revenu provenant du capital;
d) l'harmonisation de la taxe de ventes;
e) l'imposition du transfert de la richesse; et
f) un cadre d'accord sur le traitement dans l'impôt sur le revenu des impôts fédéraux, provinciaux et locaux payés par les sociétés.

Ces changements devraient faire partie des négociations générales portant sur les arrangements fiscaux fédéral-provinciaux.

128 L'Ontario devrait réaliser les changements recommandés dans l'attribution des dépenses d'éducation et dans les sources de recettes pour l'éducation, de façon à ce que cela ne forme qu'un tout.

Cet ensemble de réformes de financement de l'éducation devrait aussi comprendre un mécanisme pour s'assurer que les réductions apportées à l'impôt foncier sur la propriété locative résidentielle soient bien passées aux locataires et il devra permettre aux municipalités d'établir indépendamment des taux d'imposition sur la propriété résidentielle et non résidentielle.

129 L'Ontario devrait introduire un cadre complet pour le financement de l'éducation au début de la transition du nouveau système de financement.

Ce cadre comprendrait un mode d'attribution des dépenses, le changement de la responsabilité d'imposition commerciale et industrielle des conseils scolaires à la province, l'autorité législative pour la perception locale discrétionnaire sur la propriété résidentielle et le changement de la principale responsabilité du financement pour l'éducation des conseils scolaires vers le gouvernement provincial.

130 La portion éducation de l'impôt foncier résidentiel pour l'éducation (autre que la perception discrétionnaire locale restreinte) serait éliminée au début de la période d'introduction progressive.

Le passage à partir des impôts fonciers non résidentiels locaux pour l'éducation vers l'imposition commerciale et industrielle provinciale à un taux uniforme serait introduit progressivement sur une période de cinq ans.

131 Avant le début de la période de transition pour la réforme de l'évaluation, l'Ontario devrait réaliser des changements concernant la souplesse de la politique d'imposition locale; le partage des coûts des municipalités régionales, de district et métropolitaines, et des comtés parmi les municipalités locales; et l'établissement d'une nouvelle base de distribution des subventions provinciales de péréquation entre les municipalités.

132 Les mesures de transition et de mise en place pour la réforme de financement du gouvernement local devraient être conformes aux critères suivants :



a) La transition devrait avoir lieu sur une période de temps définie; elle ne devrait pas être reliée à un événement tel que la vente de la propriété (dans le cas de l'évaluation) ou d'une décision subséquente par un gouvernement local en particulier.

b) La transition devrait, dans la mesure du possible, être pondérée vers le début de la période transitoire, de façon à s'assurer que le dynamisme de la réforme soit conservé.

Les mêmes mesures de transition devraient s'appliquer à toutes les classes de propriété.

133 L'Ontario devrait, dans la mesure du possible, introduire en même temps la réforme du financement de l'éducation et celle de l'évaluation commerciale et industrielle.

134 Durant la période de transition de la réforme de l'évaluation, l'ancien rôle d'évaluation et le nouveau rôle réformé devraient être maintenus en parallèle. Durant une période de transition fixe, les municipalités percevraient une portion de leurs recettes à partir de l'ancien rôle d'évaluation et une portion à partir du nouveau rôle d'évaluation, avec comme obligation de passer progressivement au nouveau rôle durant la période de transition.

Les impôts commerciaux relatifs à l'occupation seraient éliminés progressivement en les reliant seulement à l'ancien rôle d'évaluation.

135 L'Ontario devrait réunir toutes les fonctions se rapportant au financement des gouvernements locaux en un seul ministère.



ANNEXE B
RÉFÉRENCES

Les renseignements dans ce document sont pris à partir du rapport de la Commission de l'équité fiscale. Les sources pour toutes les données et toutes les figures apparaissant dans les points saillants se retrouvent dans le rapport. Les sources des citations directes utilisées dans les points saillants sont données ci-dessous :

Arthur, John, et William H. Shaw, éds. 1978. *Justice and Economic Distribution.* Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall

Canada. Ministère des Finances du Canada. 1991. *Le budget de 1991; documents budgétaires présentés à la Chambre des communes... le 26 février 1991.* Ottawa

Dahlby, Bev. 1993. «Payroll Taxes.» Dans *Business Taxation in Ontario,* éd. Allan M. Maslove, 80-170. Commission de l'équité fiscale, Études de recherche. Toronto : University of Toronto Press

Daly, Michael. 1992. «Harmonisation des impôts sur les corporations à l'intérieur d'un marché européen unique : Développements récents et perspectives.» *Journal d'études fiscales,* 40(5) : 1051-85

Hare, R.M. 1978. «Justice and Equality.» Dans *Justice and Economic Distribution,* éd. J. Arthur and W.H. Shaw, 116-31. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall

Kesselman, Jonathan R. n.d. «Compliance, Enforcement, and Administrative Factors in Improving Tax Fairness.» Dans *Issues in the Taxation of Individuals,* éd. Allan M. Maslove. Commission de l'équité fiscale, Études de recherche. Toronto : University of Toronto Press. À venir

Reich, Robert B. 1988. «Policy Making in a Democracy.» Dans *The Power of Public Ideas,* éd. R. Reich, 123-56. Cambridge : Ballinger Publishing

Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement.

Points saillants du
rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario.

La Commission de l'équité fiscale de l'Ontario a défié les tendances de réforme fiscale en mettant l'accent sur l'équité. Dans la première enquête générale sur la fiscalité réalisée en 25 ans, cette Commission de 10 membres a formulé des recommandations qui proposent des changements fondamentaux à la structure du système fiscal de la province. L'ensemble de ces recommandations préconise l'adoption d'un système fiscal plus équitable.

En repensant l'ensemble des impôts, la Commission a conclu que des changements étaient nécessaires si l'on voulait améliorer la relation entre les impôts et la capacité contributive, et rendre le système en général plus progressif. Des recommandations ont été formulées au sujet de toutes les principales sources de recettes provinciales y compris une remise à jour complète de l'impôt foncier. La Commission discute aussi du rôle éventuel des impôts sur la richesse et des impôts sur l'environnement, dans un système fiscal réformé. Toutefois, les restrictions auxquelles doivent faire face l'Ontario et le Canada dans l'imposition de sources de revenu très mobiles, comme le capital, sont réelles et elles ne peuvent pas être ignorées. La Commission a donc pris en considération les contraintes auxquelles l'Ontario doit faire face en tant que juridiction sous-nationale dans une économie ouverte qui subit actuellement des changements de structures importants.

La Commission de l'équité fiscale a été créée en 1991 par le ministre des Finances de l'Ontario dans le but de fournir au gouvernement des conseils sur la façon de concevoir et de mettre en place un système fiscal plus équitable. Conformément à son mandat lui demandant d'élargir la participation du public aux discussions, la Commission a conçu un programme novateur de consultation qui a abouti à une série d'audiences publiques dans l'ensemble de la province.

Ce rapport est aussi offert en anglais par l'entremise de University of Toronto Press.

Commission de l'équité fiscale de l'Ontario
ISBN 0-7778-1958-9
Concept de la couverture: Valerie Cooke